

Libya-intervensjonen – et endelig punktum for debatten om humanitære intervensjoner?

*En idéanalyse av staters suverenitetsforståelser fra
1991 til 2011*

Martin Skjæraasen



Masteroppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013

Libya-intervensjonen – et endelig punktum for debatten om humanitære intervensjoner?

En idéanalyse av staters suverenitetsforståelser fra 1991 til 2011

Martin Skjæraasen

Masteroppgave ved det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013

Antall ord: 31 805

© Martin Skjæraasen

2013

Libya-intervensjonen – et endelig punktum for debatten om humanitære intervensjoner?

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Oslo Kopisten AS

Sammendrag

Den NATO-ledede Libya-intervensjonen i 2011 er blitt hyllet som «Responsibility to Protects» (R2P) store gjennombrudd. Denne oppgaven diskuterer hvorvidt så var tilfelle. Studien tar utgangspunkt i debatten om humanitære intervensjoner på 1990-tallet, konseptualisert som en konflikt mellom to ulike «suverenitetsforståelser». Land med en *individuell suverenitetsforståelse* er prinsipielt imot humanitære intervensjoner, mens land med en *tradisjonell suverenitetsforståelse* er for slike aksjoner. Disse motstridende posisjonene synliggjøres i FNs Sikkerhetsråds håndtering av krisene i blant andre Irak, Somalia, Rwanda og Kosovo på 1990-tallet. Ved inngangen til et nytt årtusen utviklet The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) R2P-konseptet for å løse denne uenigheten. Målet var todelt: For det første ønsket kommisjonen å forplikte verdenssamfunnet til forbygge den type overgrep som hadde blitt begått i eksempelvis Rwanda i 1994. For det andre ville de forhindre at stater motsette seg humanitære intervensjoner av prinsipielle suverenitetshensyn, slik Russland og Kina hadde gjort under Kosovo-krisen i 1999. R2P kan leses som en syntese mellom de overnevnte suverenitetsforståelsene, og operasjonaliseres i denne oppgaven som en tredje suverenitetsforståelse. Jeg skal diskutere om Sikkerhetsrådets resolusjon 1973 og den påfølgende «Operation Unified Protector» markerte ny internasjonal konsensus omkring R2P, og hvorvidt konflikten innebar konvergens mellom den tradisjonelle og individuelle suverenitetsforståelsen. Analysen indikerer at Libya-intervensjonen *ikke* gjorde det, da det bare var Frankrike som tilsynelatende mente det forelå et kollektivt ansvar for å beskytte Libyas sivilbefolkning. Avslutningsvis diskuteres hva fravær av sammenfall har å si for muligheten til å gjennomføre humanitære intervensjoner i fremtiden.

Forord

Det er nesten litt vemodig å titte ut på et regntungt Blindern for siste gang som student. Samtidig er det veldig deilig å sette punktum.

Jeg vil først og fremst takke veilederen min, Asle Toje, for hjelp og gode råd i skriveprosessen. I tillegg har Øivind Bratberg hjulpet meg med metoden. Det setter jeg stor pris på.

Takk til Frida, Fran, mamma, pappa og alle som har gjort årene på lesesalen til en fin og lærerik tid.

Alle feil er mine egne.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn og problemstilling	1
1.2	Oppgavens struktur.....	6
1.3	Begrepsavklaring	6
1.4	Avgrensing.....	7
2	Teoretisk og metodisk rammeverk	10
2.1	Suverenitet som sosial konstruksjon.....	10
2.1.1	Konstruktivisme og interesser	12
2.1.2	Konstruktivisme og endring	13
2.2	Idéanalyse	14
2.2.1	Kilder.....	15
2.2.2	Metodologiske utfordringer.....	17
2.2.3	Casestudie.....	18
3	To suverenitetsforståelser.....	20
3.1	Selvråderetten	20
3.2	Menneskerettighetene	22
3.3	Tradisjonell og individuell suverenitetsforståelse	23
3.3.1	Tradisjonell suverenitetsforståelse	23
3.3.2	Individuell suverenitetsforståelse	26
3.4	Operasjonalisering	27
4	Suverenitetsforståelser, 1990-1999	29
4.1	Irak (1991).....	29
4.2	Somalia (1992-1993)	31
4.3	Rwanda (1994)	32
4.4	Kosovo (1998-1999).....	33
4.5	Oppsummering	36
5	«Responsibility to Protect» (R2P).....	38
5.1	Bakgrunn	38
5.2	R2P og folkeretten	41
5.3	Seks kriterier for humanitær intervensjon	42
5.4	Operasjonalisering av R2P	43

6	Suverenitetsforståelser, 2001-2011	46
6.1	Generalforsamlingens toppmøte i 2005	46
6.1.1	Generalforsamlingens resolusjon 60/1	48
6.1.2	Sikkerhetsrådets resolusjon 1674	49
6.2	Darfur (2004-).....	49
6.3	Generalforsamlingens debatt i 2009	52
6.4	Oppsummering – status før Libya	54
7	Libya (2011).....	56
7.1	Sikkerhetsrådets Resolusjon 1970 og 1973	56
7.2	«Operation Unified Protector» og regimeendring	57
7.3	Et sammenfall av suverenitetsforståelser?.....	59
7.3.1	Frankrike, Storbritannia og USA	60
7.3.2	Kina og Russland	64
7.4	Oppsummering, drøfting og konklusjon.....	70
8	Implikasjoner.....	72
8.1.1	Kina og Russland	72
8.1.2	Frankrike, USA og Storbritannia	75
8.2	Konklusjon.....	76
	Litteraturliste	77
	Vedlegg	90

FORKORTEELSE

AMIS:	African Union Mission in Sudan
FN:	De forente Nasjoner
GCC:	Samarbeidsrådet for de arabiske statene i Gulfen
FPR	Front Patriotique Rwandais
HRW:	Human Rights Watch
ICC:	International Criminal Court
ICJ:	International Court of Justice
ILC:	International Law Commission
ICISS:	The International Commission on Intervention and State Sovereignty
ILC:	Den internasjonale lovkommisjonen
NATO:	North Atlantic Treaty Organization
NTC:	National Transitional Council
OHCHR:	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIC:	Den islamske konferanse
R2P:	Responsibility to Protect
PoC:	Protection of Civilians
UNAMID:	AfricanUnion/United Nations Hybrid operation in Darfur
UNAMIR:	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMIS:	United Nations Advance Mission in the Sudan

1 Innledning

In 2011, history took a turn for the better. The responsibility to protect came of age; the principle was tested as never before. The results were uneven, but at the end of the day, tens of thousands of lives were saved. We gave hope to people long oppressed. [W]e demonstrated that human protection is a defining purpose of the United Nations in the twenty-first century.

Slik oppsummerte FNs generalsekretær Ban ki-Moon (2012) Libya-intervensjonen i 2011. For Ban og andre tilhengere av «Responsibility to Protect» (R2P) var Sikkerhetsrådets resolusjon 1973 og den NATO-ledede «Operation Unified Protector» oppsiktsvekkende av tre grunner. For det første hadde Kina og Russland aldri autorisert en humanitær intervensjon mot viljen til den kriserammede staten før. Ved flere anledninger motsatte disse landene seg derimot internasjonal inngripen fordi samtykkekriteriet ikke var oppfylt, blant annet under Kosovo-krigen i 1999. For det andre var Frankrike, Storbritannia og USAs militære respons i Libya usedvanlig resolutt. En drøy måned etter at stridighetene startet, var operasjonen i gang. Til sammenligning tok det dem tre måneder å intervenere i folkemordrammede Rwanda i 1994 og nesten to år å få på plass en FN-styrke i Darfur på midten av 2000-tallet. Sist, men kanskje viktigst, inneholdt Res. 1973 en referanse til R2P. Konseptet ble utviklet nettopp for å forbygge passivitet og vetobruk av prinsipielle suverenitetshensyn – for å forhindre et nytt Rwanda og et nytt Kosovo. Derfor hyllet Ban og hans meningsfeller Libya-intervensjonen som R2Ps store gjennombrudd. Denne oppgaven diskuterer om Res. 1973 og «Operation Unified Protector» (heretter omtalt samlet som Libya-intervensjonen) faktisk markerte en brytningstid for R2P og FNs arbeid med å beskytte sivile.

I dette kapitlet går jeg først gjennom debatten om humanitære intervensjoner, bakgrunnen for R2P og hvorfor Libya-intervensjonen vakte oppsikt. Til slutt presenteres oppgavens todelte problemstilling. Teori, metode og sentrale begreper redegjøres det for i senere kapitler.

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Suverenitet handler om staters rett til ikke-intervensjon. Menneskerettighetene er ment å verne enkeltindivider mot overgrep. Når det begås grove brudd mot menneskerettighetene, står verdenssamfunnet overfor et dilemma. Skal menneskerettighetene eller landets suverenitet respekteres? Dette er ett av de store spørsmålene i internasjonale relasjoner, og det er ikke nytt. Debatten omkring humanitære intervensjoners legalitet og legitimitet har røtter i gammel moralfilosofi og tidlig folkerett. Allerede på 1800-tallet ble det gjennomført militære

aksjoner for å komme nødlidende til unnsetning. For eksempel gikk Storbritannia inn i Hellas i 1827 og i Syria i 1861 for å beskytte undertrykkede minoriteter (Glanville 2011a:246). Disse aksjonene ble imidlertid gjennomført før forbudet mot makt og intervensjon ble formalisert i FN-pakten. Selv om de tilsynelatende stred mot Paktens bestemmelser, ble det likevel gjennomført en rekke humanitære intervensjoner også etter 1945. Belgia gikk inn i Kongo i 1964, USAs i Den dominikanske republikk i 1965, i Grenada i 1983 og i Panama i 1989, India i Øst-Pakistan i 1971 og Vietnam i Røde Khmers Kambodsja i 1978. I alle tilfellene ble det vist til menneskerettsbruddene i landet (Ruud & Ulfstein 2008:203).

Under den kalde krigen havnet debatten om humanitære intervensjoner i skyggen av ideologisk stormaktkamp og oppdemningspolitikk (Glanville 2011a:249, Eisner 1993:220-222). Blant annet var det uenighet om hva menneskerettighetene konkret innebar og følgelig hva som kunne defineres som menneskerettsbrudd. I tillegg var internasjonale intervensjoner i stormaktenes sfærer som regel uaktuelt, uansett hvor normativt fortjenstfulle aksjonene måtte være. Debatten ble til gjengjeld definerende for 1990-tallet, noe det var det flere årsaker til. De ideologiske motsetningene som hadde lammet Sikkerhetsrådet under den kalde krigen, var nedtonet, og ved «historiens endepunkt» sto den individorienterte liberalismen tilsynelatende seirende igjen.¹ Dette gjenspeilet seg i et stadig sterkere fokus på menneskerettighetene. FNs menneskerettskonferanse i Wien 1993 trekkes gjerne frem som et av toppunktene i denne utviklingen. Her ble delegatene enige om at politiske og sivile rettigheter, som Vesten hadde fremmet under Den kalde krigen, og sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter, som mange utviklingsland og sosialistiske stater mente var viktigst, måtte ses som et hele (A/RES/48/14). De ble også enige om at beskyttelse og promotering av menneskerettigheten var et internasjonalt, ikke et internt anliggende. I løpet av «det humanitære tiår», som 1990-tallet ofte kalles, autoriserte Sikkerhetsrådet en rekke intervensjoner for å verne om disse rettighetene (Glanville 2012:1). Jeg går gjennom de viktigste i Kapittel 4.

Intervensjonene ble ikke bare gjennomført fordi den ideologiske konflikten innad i Sikkerhetsrådet var dempet. «Etterspørselen» var også større enn noen gang. Etter 1945 hadde antallet nye borgerkrigsutbrudd holdt seg relativt konstant, men konfliktene hadde blitt lengre, og nye oppsto før de gamle var avsluttet (Fearon og Laitin 2003:88). Samme år som FN møttes i Wien, kulminerte antallet borgerkriger. Da FN-pakten ble utarbeidet, var det først og fremst internasjonale konflikter arkitektene hadde i tankene, og den manglet derfor

¹ Om «historiens endepunkt», se Francis Fukuyamas (2006) «End of History».

retningslinjer for hvordan borgerkriger skulle håndteres og sivile kunne beskyttes. Samtidig bidro moderne medier til å legge større press på beslutningstakerne. Rystet over brutaliteten de så på TV, krevde opinionen at «noe» måtte gjøres. Ifølge The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS 2011a:7) ga moderne informasjonsteknologi «passivitet en politisk kostnad». Men den såkalte CNN-effekten kunne også ha motsatt virkning. Bildene av drepte amerikanske soldater som ble slept gjennom Mogadishus gater under «Operation Restore Hope» i 1993, gjorde at president Bill Clinton raskt avsluttet USAs militære engasjement i Somalia. Det internasjonale samfunnets tilbakeholdenhet i Rwanda noen måneder senere ses ofte som et direkte resultat av denne hendelsen. Ingen statsledere ville være ansvarlige for å miste flere soldater i et «ukjent» afrikansk land (Wheeler 2000:224, Ayoo 2002:86).

Humanitære intervensjoner var ikke bare et spørsmål om politisk vilje, men også om prinsipper. Både under og etter Den kalde krigen hadde Sikkerhetsrådets medlemmer delte oppfatninger om krisenes årsaker, hvordan de best kunne løses og presedensverdien av å sette makt- og intervensjonsforbudet til side. Uenigheten nådde klimaks da NATO angrep serbiske styrker i under Kosovo-krigen i 1999. Intervensjonen hadde ikke FN-mandat og ble ettertrykkelig fordømt av Kina og Russland. De oppfattet konflikten som et indre anliggende og intervensjonen som et grovt overtramp mot folkeretten. Selv om Sikkerhetsrådet hadde autorisert en rekke intervensjoner på 1990-tallet, ble disse aksjonene åpenbart oppfattet på forskjellige måter.

I The Economist-kronikken «Two Concepts of Sovereignty» konseptualiserte FNs generalsekretær Kofi Annan i 1999 debatten om humanitære intervensjoner som en strid mellom to «suverenitetsforståelser»; *tradisjonell suverenitetsforståelse* og *individuell suverenitetsforståelse*.² Stater med en tradisjonell suverenitetsforståelse vektlegger folkenes selvbestemmelsesrett og er imot slike aksjoner med mindre det kriserammede landet samtykker. Stater med en individuell suverenitetsforståelse mener at retten til ikke-intervensjon er betinget av om menneskerettighetene i landet respekteres. Gjør de ikke det, har andre land en rett til å gripe inn. Etter NATO-intervensjonen i Kosovo, ba Annan ICISS

² Kofi Annan (1999) omtaler dem slik: «State sovereignty», som senere i kronikken omtales som tradisjonell suverenitet «in its most basic sense, is being redefined—not least by the forces of globalisation and international co-operation. States are now widely understood to be instruments at the service of their peoples, and not vice versa. At the same time individual sovereignty—by which I mean the fundamental freedom of each individual, enshrined in the charter of the UN and subsequent international treaties—has been enhanced by a renewed and spreading consciousness of individual rights. When we read the charter today, we are more than ever conscious that its aim is to protect individual human beings, not to protect those who abuse them. »

om å finne en måte å løse uenigheten på. I rapporten «Responsibility to Protect», som generalsekretæren mottok i 2001, presenterte kommisjonen det som kan konseptualiseres som en tredje suverenitetsforståelse, «suverenitet som ansvar for å beskytte», eller R2P.³ Med utgangspunkt i Annans kronikk, har Alexander Bellamy (2009) fremstilt R2P som en syntese mellom den tradisjonelle og individuelle suverenitetsforståelsen, en tilnærming det bygges videre på i denne oppgaven. ICISS hadde to mål med konseptet. Kommisjonen ønsket å forplikte stater til å stanse nye folkemord og forhindre at prinsipiell uenighet skulle lamme Sikkerhetsrådet når de sto overfor slike katastrofer. For å gjøre suverenitet forenelig med intervensjon, og intervensjon til en plikt ved ekstreme overgrep, fremstilte ICISS suverenitet som *ansvar*: Stater har et ansvar for å beskytte sin egen befolkning. Dette ansvaret overføres til verdenssamfunnet dersom staten ikke evner eller ønsker å ivareta det, noe som i ytterste konsekvens åpner for militær intervensjon. Dersom Sikkerhetsrådet kunne bli enige om at suverenitet innebar ansvar, kunne man unngå et nytt Rwanda og et nytt Kosovo. R2P drøftes i Kapittel 5.

Konseptets tilhengere, deriblant Ban ki-Moon, jobbet hardt med å skape oppslutning om R2P. De møtte imidlertid mye motstand, både fra stater med tradisjonelle og individuelle forståelser av suverenitet. For Ban og hans meningsfeller markerte den NATO-ledede operasjonen i Libya i 2011 et veiskille. Res. 1973 og «Operation Unified Protector» vakte som nevnt oppsikt av tre grunner. For det første hadde Sikkerhetsrådet autorisert intervensjoner utelukkende på humanitært grunnlag ved to tidligere anledninger, i Somalia og Rwanda. I Rwanda hadde de stridende parter samtykket til operasjonen, mens det i Somalia ikke fantes en fungerende statsmakt å få samtykke av. Res. 1973 var første gang Sikkerhetsrådet bemyndiget en humanitær intervensjon utelukkende på humanitært grunnlag *mot viljen* til en fungerende stat (Glanville 2012:1; Bellamy og Williams 2011:825). Fordi kravet om samtykke er helt sentralt i den tradisjonelle suverenitetsforståelsen, var dette bemerkelsesverdig. For det andre gikk det svært kort tid fra opprøret brøt ut til Sikkerhetsrådet grep inn (Dunne og Gifkins 2011:515, Welsh 2011:1). Operasjonen var i gang en drøy måned etter at demonstrasjonene startet, noe som kunne tyde på at intervensjonsmaktene hadde en annen oppfatning av denne konflikten enn av eksempelvis krisene Rwanda i 1994 og Darfur på midten av 2000-tallet. For det tredje presiserte Res. 1973

³ R2P er blitt omtalt som en norm, et sett med normer, et prinsipp, en idé og et sett idéer. Begrepene er overlappende, men det finnes likevel forskjeller dem imellom (se Bellamy 2009:4-7 for diskusjon). I denne oppgaven er R2P konseptualisert som en suverenitetsforståelse, altså et sett ideer om humanitære intervensjoners legitimitet og legalitet. Jeg redegjør for dette i Kapittel 2 og 5. Til avveksling omtales R2P også som konsept.

at «den libyske regjeringen *har et ansvar* for å beskytte Libyas befolkning» (S/RES/1973, min kursiv).⁴ Fordi dette var en eksplisitt referanse til R2P, var det mange oppfattet R2P som årsaken til at Res. 1973 ble vedtatt og resolutt implementert. Ban (2011) mente at Sikkerhetsrådet hadde tatt en historisk beslutning og at resolusjonen «stadfester, klart og tydelig, det internasjonale samfunns ønske om å ivareta sitt ansvar for å beskytte sivile», mens Ramesh Thakur og Gareth Evans (2013:205), to av konseptets arkitekter, mente at Libya-operasjonen i startfasen var et «tekstbokeksempel» på en R2P-intervensjon (FN 2011c).⁵

Betydningen av Res. 1973 og den påfølgende «Operation Unified Protector» var potensielt enorm. Satte Libya-intervensjonen et endelig punktum for debatten om humanitære intervensjoner? Hadde ICISS klart å forene de to suverenitetsforståelsene i en felles ansvarsfølelse? Skeptikere poengterte riktignok raskt at Res. 1973 kun viste til *Libyas*, og ikke *det internasjonale samfunns* ansvar, noe som ifølge Jennifer Welsh (2011:1) kan tyde på at R2P ikke hadde full oppslutning i Sikkerhetsrådet. At konseptet er nevnt i resolusjonen, betyr ikke nødvendigvis at statene oppfattet suverenitet annerledes enn tidligere. Målet med denne studien er å vurdere om de gjorde det. Ettersom R2P er fremstilt som en syntese mellom den tradisjonelle og den individuelle suverenitetsforståelsen, lyder denne oppgavens problemstilling:

Markerte Libya-intervensjonen i 2011 et sammenfall av suverenitetsforståelsene til Sikkerhetsrådets permanente medlemmer?

Dette er oppgavens deskriptive del. I tillegg er det viktig å vurdere hva et slikt sammenfall, eller fraværet av et slikt sammenfall, har å si for måten statene håndterer humanitære kriser i årene som kommer. Andre del av oppgaven, den prediktive, lyder:

Hvilke konsekvenser har et slikt sammenfall, eller fraværet av et slikt sammenfall, for muligheten til å gjennomføre humanitære intervensjoner i fremtiden?

⁴ «The Security Council [...] *Reiterating* the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians.»

⁵ «The Security Council today has taken an historic decision. Resolution 1973 (2011) affirms, clearly and unequivocally, the international community's determination to fulfil its responsibility to protect civilians from violence perpetrated upon them by their own Government.»

1.2 Oppgavens struktur:

I Kapittel 2 presenteres oppgavens teoretiske rammeverk. Her fremstilles suverenitet og retten til ikke-intervensjon som en sosial konstruksjon, som stater må bli enige om og handle på bakgrunn av. Ulike stater har ulike forståelser av suverenitet. Disse forståelsene er forankret i normer og former landenes syn på humanitære intervensjoner. Suverenitetsforståelser er idealtyper og kan spores i statsrepresentantenes uttalelser ved å bruke idéanalyse. I Kapittel 3 gjøres det rede for normene som formet statenes suverenitetsforståelse på 1990-tallet, *selvråderetten* og *menneskerettighetene* og hvordan de påvirker idéer om humanitære intervensjoners legalitet og legitimitet. Ettersom disse idealtypene er utledet av teori, ikke induktivt på bakgrunn av empiri, analyserer jeg i Kapittel 4 Frankrike, Storbritannia, USA, Russland og Kinas uttalelser om fire humanitære intervensjoner på 1990-tallet for å vurdere hvilken suverenitetsforståelse de uttrykte. Denne gjennomgangen er også nødvendig for å forstå hvorfor R2P-konseptet fikk den formen det fikk. I Kapittel 5 presenteres R2P. Her redegjøres det for konseptets bakgrunn og hvordan ICISS mente det kunne forene den individuelle og den tradisjonelle suverenitetsforståelsen. For å vurdere om Libya markerte et sammenfall, er det nødvendig å kartlegge en eventuell endring i landenes suverenitetsforståelser frem til 2011. I Kapittel 5 analyseres tre tematiske debatter og én reell krisesituasjon; Generalforsamlingens toppmøte i 2005, herunder Sikkerhetsrådets tilslutning til Res. 60/1, Generalforsamlingens debatt om R2P i 2009 og krisen i Darfur. Kapittel 7 omhandler Libya. Her analyseres landenes uttalelser for å vurdere om intervensjonen faktisk markerte et sammenfall. I Kapittel 8, besvares andre del av problemstillingen; hva et sammenfall, eller fraværet av sammenfall, har å si for muligheten til å gjennomføre humanitære intervensjoner i fremtiden. Denne delen vil bygge på den foregående diskusjonen og innsikt fra den pågående krisen i Syria.

Først er det nødvendig å gjøre rede for sentrale begreper og oppgavens avgrensing.

1.3 Begrepsavklaring

Humanitær intervensjon er tillagt mange betydninger. I denne oppgaven brukes Ruud og Ulfsteins (2008:202) definisjon: «en eller flere staters inngripen i en annen stat for å verne om grunnleggende menneskerettigheter». Her er det snakk om *grove* brudd mot menneskerettighetene, som massakre, etnisk rensing osv. Slike overgrep finner som regel sted i *anarkiske* og *tyranniske* stater (Tesón 2005:2). I et anarki finnes det ingen statsmakt som kan beskytte befolkningen eller straffe dem som begår overgrepene. Et eksempel på en «failed

state», som slike land ofte kalles, er Somalia under store deler av 1990- og 2000-tallet. Tyranni innebærer at det er myndighetene som begår overgrepene. Kategoriene er idealtyper, og i virkeligheten dreier det seg om grader av tyranni og anarki. I denne oppgaven innebærer humanitær intervensjon kun militær inngripen, for eksempel ved bakkestyrker eller flyforbudssoner, ikke sanksjoner og diplomatisk press. Humanitære intervensjoner iverksettes mot viljen til dem som er ansvarlige for overgrepene; krigsherrer, militser eller regimet (Pattison 2010:26).

I diskusjoner om slike aksjoner sondres det gjerne mellom legalitet og legitimitet. En intervensjon er legitim om den anses for å være moralsk forsvarlig og legal om den kan forsvares folkerettslig.⁶ Legitimitet og legalitet henger sammen, da folkeretten reflekterer hva som anses som legitim adferd. Men den folkerettslige utviklingen henger ofte etter den normative (Hehir 2012:193). Grunnen til at jeg bruker denne inndelingen, er fordi humanitære intervensjoner har et folkerettslig og et moralsk aspekt, som ofte gjenspeiles i debatter om slike aksjoner. For eksempel ble NATOs intervensjon i Kosovo erklært «illegal og legitim» av den Independent International Commission on Kosovo (2000:86), den uavhengige kommisjonen som gransket den. Hvilke typer argumenter som brukes, vil avhenge av avsender og mottaker. Det kan tenkes at diskusjoner i Sikkerhetsrådet vil være av mer folkerettslig karakter enn en tale til folket. Ved å innlemme begge aspektene i suverenitetsforståelsen, er det mulig å gjøre en bredere analyse (kildevalg diskuteres i avsnitt 2.2.1). Hvorvidt slike aksjoner oppfattes som moralsk og folkerettslig forsvarlige, er avhengig av statenes forståelse av suverenitet. I analysen legges det ikke vekt på om et argument er moralsk eller folkerettslig, men hvilken idealtipe de uttrykker.

Andre begreper, som *suverenitet*, *suverenitetsforståelser*, *menneskerettigheter* og *selvråderetten*, redegjøres det for i egne kapitler.

1.4 Avgrensing

Denne oppgaven bygger på et konstruktivistisk rammeverk. Hensikten er ikke å teste gammel teori eller bygge ny, men å videreutvikle eksisterende konsepter og anvende dem på empiri. Oppgaven kan følgelig ses som et empirisk og konseptutviklende bidrag til litteraturen om humanitære intervensjoner.

⁶ «Legitimitet» er et omdiskutert begrep. For eksempel skiller Alan Buchanan og Robert O. Keohane (2011:43-44) mellom «sosiologisk» og «normativ» legitimitet. I denne oppgaven brukes imidlertid den overnevnte definisjonen.

Videre tas det utgangspunkt i ICISS' versjon av R2P. Det var ICISS som utarbeidet konseptet, og kommisjonens rapport er fremdeles det mest omfattende dokumentet om R2P. Som jeg kommer tilbake til i Kapittel 6, er konseptet revidert og bearbeidet siden ICISS utga rapporten i 2001, og ofte omtales artikkel 138 og 139 i Generalforsamlingens resolusjon 60/1 som den «offisielle versjonen» av R2P. Her analyseres Res. 60/1 kun i lys av ICISS' rapport. Hensikten med oppgaven er å vurdere om statene føler seg pålagt et ansvar for å beskytte, og Res. 60/1 gir et innblikk i landenes holdning til ICISS' idéer på dette tidspunktet. Som jeg kommer tilbake til i Kapittel 6, var flere sentrale elementer i ICISS-rapporten, for eksempel den delen som omhandler verdenssamfunnets ansvar for å beskytte, utelatt fra resolusjonen.

Opgaven fokuserer kun på Sikkerhetsrådets fem permanente medlemmer (P5), Frankrike, Storbritannia, USA, Kina og Russland. Fordi det er Sikkerhetsrådet som har kompetanse til å vedta humanitære intervensjoner under FN-paktens Kapittel VII, og gjennom bruk av veto kan blokkere resolusjoner som åpner for slike aksjoner, er det også P5 det er viktigst å studere oppfatningene til. I tillegg er Sikkerhetsrådets medlemmer som oftest tar initiativ til og leder store humanitære intervensjoner. Ved å studere Sikkerhetsrådet dukker det opp flere problemstillinger, blant annet hvordan rådets indre dynamikk former resolusjoner og bruk av vetomakt (Berdal 2003, Malone 2002). De roterende statene i Sikkerhetsrådet kan ha spilt en rolle i prosessen som ledet frem til intervensjonene, men inkludere disse i sammenligningen vil gi ulik målestokk og er av overnevnte grunner mindre viktig enn å studere de permanente medlemmene.

Når det gjelder tidsspenn, omfatter oppgaven humanitære intervensjoner fra slutten av Den kalde krigen frem til Libya-intervensjonen i 2011. I tillegg trekkes også inn Syria-krigen (som fortsatt pågår våren 2013) i den avsluttende diskusjonen. Kapitlet om Libya tar for seg perioden fra opprøret startet 15. februar 2011 frem til Sikkerhetsrådet 8. november 2011 for første gang diskuterte R2P tematisk etter Muammar al-Gaddafis død. I kapitlet om 1990-tallet går jeg hovedsakelig igjennom diskusjonen omkring resolusjonene. På 2000-tallet analyseres også tematiske debatter om beskyttelse av sivile i krig for å få innblikk i hvordan statene forholdt seg til «direkte» til konseptet.

Avslutningsvis er R2P nært beslektet med «Protection of Civilians» (PoC). PoC ble utviklet mot slutten av 1990-tallet som et ledd i styrkingen av FNs arbeid for å beskytte sivile i konflikt. PoC og R2P har samme mål, nemlig å beskytte sivile som utsettes for overgrep, men samtidig er det også forskjeller mellom konseptene. Ifølge Jon Lie og Benjamin de Carvalho (2010:6) er eksempelvis R2P intervensjonistisk, mens PoC ikke er det (noe de fleste

R2P-tilhengere vil tilbakevise, da de mener R2P er mer enn bare intervensjon). PoC og R2P blandes ofte sammen, bevisst eller ubevisst. En av grunnene er at det ikke finnes en omforent definisjon på noen av begrepene, og det er derfor vanskelig å skille dem. Flere av de internasjonale reaksjonene på humanitære kriser som diskuteres i denne oppgaven, og Res. 1973, kan både plasseres innenfor PoCs og R2Ps rammeverk, men i denne oppgaven fokuseres det på R2P.

2 Teoretisk og metodisk rammeverk

Utgangspunktet for denne oppgaven er at ulike land har ulike forståelser av suverenitet, at disse oppfatningene former synet på humanitære intervensjoner og kan endres over tid. Dette er en konstruktivistisk tilnærming til studiet av humanitære intervensjoner. I dette kapitlet gjøres det først rede for konstruktivismens syn på suverenitet og den relevante kritikken av dette. Deretter presenteres metoden, som er idéanalyse ved idealtyper. Her diskuteres også kildevalg, metodiske utfordringer, samt spørsmål om reliabilitet og validitet.

2.1 Suverenitet som sosial konstruksjon

Ifølge Lassa Oppenheim (i Hehir 2012:180)

«finnes det kanskje ingen konsepter som er like kontroversielle som suverenitet. Det er et uomtvistelig faktum at dette konseptet, fra det øyeblikket det ble introdusert i statsvitenskapen og frem til i dag, aldri har hatt én universelt anerkjent betydning».

For eksempel har Georg Sørensen (2001) listet opp tre definisjoner, Stephen Krasner (1999:11-24) fire og Winston P. Nagan og Craig Hammer (2004:143-145) hele 13. Ifølge Charles Barkin og Bruce Cronin (1994:107) vil de fleste være enige med John Ruggie i at suverenitet er «institusjonaliseringen av offentlig autoritet innenfor gjensidig utelukkende jurisdiksjonsdomener». ⁷ I internasjonale relasjoner omtales suverenitet ofte som en rett til ikke-intervensjon (ICISS 2001a:12). Dette er en negativ rett ved pålegger andre stater en plikt til ikke å intervenere, med mindre det aktuelle landet samtykker. Hadde det ikke eksistert en slik rett, hadde ikke territorielle grenser gitt mening. Suverenitet omtales derfor som et konstituerende prinsipp i det internasjonale statssystem (Finnemore 2003:7). Flere IR-teorier fremstiller suverenitet som eksogent gitt og uforanderlig (Glanville 2011a:234; Reus-Smit 2001:521). For konstruktivister er retten til ikke-intervensjon derimot noe stater må bli enige om og handle på bakgrunn av. *Suverenitet er sosialt konstruert*, eller for å parafrasere Alexander Wendt: «suverenitet er hva stater gjør det til». ⁸

⁷ «the institutionalization of public authority within mutually exclusive jurisdictional domains»

⁸ En rekke konstruktivister fremstiller suverenitet på denne måten. For eksempel beskriver Richard Ashley (1984:270-271, fotnote 101) suverenitet som «en *praktisk* kategori hvis empiriske innhold ikke er gitt, men utvikler seg på måter som uttrykker en aktiv, praktisk konsensus mellom koreflekerende statsmenn». Alexander Wendt (1992:413) mener at «suverenitet er ofte så tatt for gitt, så naturlig, at man glemmer at den produseres og reproduseres gjennom praksis», mens John Ruggie (1998:870) mener at «suverenitet [...] kun eksisterer i et rammeverk av delte meninger om at det er en gjeldende kategori». Se også Kalmo & Skinner (2010:5), Biersteker og Weber (1996:11), Barkin og Cronin (1994:108-110).

Fordi retten til ikke-intervensjon ikke er naturgitt, er den også gjenstand for endring. I tillegg kan ulike land ha ulike oppfatninger av suverenitet og forholdet dem imellom er ofte konfliktfylt. Det er et sentralt poeng i denne oppgaven. Gjennom 1990-tallet var det nettopp ulike forståelser av suverenitet som tidvis førte til uenigheter innad i Sikkerhetsrådet. For å forklare hvorfor stater har ulike forståelser av suverenitet, brukes en tilnærming blant andre Christian Reus-Smit (2001), Anne Peters (2009) og Luke Glanville (2011a; 2011b) fremmer. I motsetning til konstruktivister som vektlegger «nasjonale» idérelaterte variabler, som identitet og historie, fokuserer Peters, Glanville og Reus-Smit på internasjonale normer. For dem er retten til ikke-intervensjon «moralsk sett et tomt skall» som legitimeres med henvisning til høyere verdier (Peters 2009:508). Suverenitet har aldri vært et «selv-refererende prinsipp», hevder Reus-Smit (2001:520), men en rett som alltid «har måttet rettferdiggjøres med henvisning til spesifikke oppfatninger av hva som er legitim adferd». Ifølge Reus-Smit har internasjonale normer således alltid formet staters suverenitetsoppfatning.⁹ Etter freden i Westfalen i 1648, som ofte omtales som suverenitetsprinsippets legalisering, ble retten til ikke-intervensjon legitimert som kongens gudgitte privilegium. Frem til slutten av 1700-tallet var det denne normen om *enevelde* som ga suverenitetsprinsippet moralsk berettigelse. Under den franske og amerikanske revolusjon mistet denne ideen klangbunn, og isteden ble prinsippet om folkesuverenitet dominerende. Dette var en tanke som gikk ut på at all legitim statsmakt springer ut fra folket selv. Folket har gitt sin makt til kongen, som skal styre og beskytte dem. Om han ikke er i stand til det, eller misbruker sin posisjon, står de fritt til å styrte ham (Glanville 2011a:243; Stahn 2007:111).

Ifølge Glanville (2011a:235) bar prinsippet om folkesuverenitet i seg to normer, *selvråderetten* og *menneskerettighetene*. Disse kan sies å ha formet to tilsynelatende motstridende oppfatninger av suverenitet. Den tradisjonelle suverenitetsforståelsen er normativt forankret i selvråderetten. Fra dette perspektivet springer staters rett til ikke-intervensjon ut fra en idé om at alle folkegrupper har rett til å bestemme sin egen skjebne, og at ingen skal blande seg inn i måten de velger å leve på. Den individuelle suverenitetsforståelsen er normativt forankret i menneskerettighetene. Fra dette perspektivet er staters rett til ikke-intervensjon betinget av at innbyggerne ikke utsettes for grove overgrep. Oppfatningen av suverenitet kan tenkes å påvirke flere politikkområder, men i denne oppgaven er det synet på humanitære intervensjoner som er tema. Staters

⁹ Normer er «standards of appropriate behaviour for actors with a given identity» (Finnemore og Sikkink 1998:251)

suverenitetsforståelse defineres derfor som «et sett idéer om humanitære intervensjoners legitimitet og legalitet». ¹⁰ Jeg kommer tilbake til dette i neste kapittel.

Et premiss i denne oppgaven er at slike idéer former statenes adferd. Ifølge Sheri Berman (2001) kan dette skje på to måter. Enten ved at nasjonale beslutningstakere har internalisert idéene og handler refleksivt på bakgrunn av dem. Da fungerer idéene som et moralsk veikart i møtet med humanitære kriser. Eller så kan staten handle i tråd med *andre* staters oppfatninger, fordi det gir en gevinst. Et viktig poeng for konstruktivister er imidlertid at statene over tid kan internaliserer verdier de i utgangspunktet ikke var enige i. Det er imidlertid viktig å være klar over at bestemte ideers dominans ikke *nødvendigvis* fører til politisk handling langs et klart definert spor. Det er ikke noe enkelt årsaksforhold mellom idé og handling; poenget er snarere at normative ideer (om hva som er ønskelig) og deskriptive ideer (om hvordan verden fungerer) samlet utgjør underlaget for politiske beslutninger. Ifølge Berman (2001:241) er et problem med idéstudier at idéenes eksistens ses som bevis på deres praktiske innflytelse. I tillegg vil ikke ideene som utgjør landenes suverenitetsforståelser, være de eneste faktorene som spiller inn ved valg av handling. Andre ideer og konteksten et valg foretas i påvirker også aktørenes beslutninger. For å finne ut hvordan de former handling, er man nødt til å studere prosessen som gjør idéer om til handling. Det er imidlertid ikke formålet med denne oppgaven. Her legges det til grunn at suverenitetsforståelser legger føringer på adferd og at landenes handlinger gjenspeiler disse idéene. Formålet er med andre ord en kartlegging av hvilke suverenitetsforståelser som er til stede hos sentrale aktører i forbindelse med Libya-intervensjonen. En vurdering av årsaksforhold, suverenitets-forståelsenes betydning for politiske handlingsvalg, gir analysen kun et tentativt grunnlag for å gjøre.

2.1.1 Konstruktivisme og interesser

I debatten om humanitære intervensjoner trekkes ofte egeninteresser frem som en sentral forklaringsvariabel. Realister og liberalister fremstiller stater som rasjonelle aktører, som vurderer handlinger utfra potensielt utbytte. Humanitære intervensjoner gjennomføres med andre ord fordi staten tjener på det. Konstruktivister benekter ikke det. Stater *er* nyttemaksimerende, men til forskjell fra realister og liberalister, som gjerne definerer «nytte» som gitt og materialistisk, mener konstruktivister at egeninteresser er sosialt konstruert

¹⁰ En idé defineres som «en tankekonstruksjon, som til forskjell fra flyktige inntrykk eller holdninger, kjennetegnes av en viss kontinuitet» (Boréus og Bergström 2005:149). En slik tankekonstruksjon kan være av enten deskriptiv eller normativ art. I denne oppgaven veksler jeg mellom «ideer om» og «syn på» humanitære intervensjoner – betydningen er den samme.

(Berman 2001:242; Wendt 1994:387).¹¹ Interesser kan ikke studeres isolert fra landenes verdensanskuelse. I denne oppgaven innebærer det at suverenitetsforståelse former landenes interesser og følgelig hva som anses som rasjonell adferd, ikke omvendt. For stater med en individuell suverenitetsforståelse er eksempelvis vernet om menneskerettigheter like tungtveiende som økonomisk og politisk innflytelse eller tilgang til naturressurser. Martha Finnemore (1996) mener at intervensjonen i Somalia på begynnelsen av 1990-tallet var oppsiktsvekkende nettopp fordi USA ikke hadde nevneverdige økonomiske eller geopolitiske interesser der. I forbindelse med Kosovo-krigen i 1999 sa Storbritannias statsminister Tony Blair eksplisitt (1999) NATO-intervensjonen var «en krig om verdier, ikke territorium». At stater er opptatt av å verne om menneskerettigheter utelukker ikke at de trenger olje eller søker geopolitisk innflytelse, men «materielle» og «ikke-materielle» interesser kan eksistere på samme tid. Konstruktivistenes poeng er at landenes egeninteresser, og hvordan stater prøver å realisere disse, gjenspeiler deres virkelighetsoppfatning.

2.1.2 Konstruktivisme og endring

Suverenitetsforståelser er som nevnt foranderlige. Formålet med denne oppgaven er imidlertid ikke å finne ut hvordan de endres, men *om* de har gjort det. Siden oppgaven legger til grunn at de kan endres, er det likevel nødvendig å se hvordan konstruktivister forklarer endring. Dette er noe de, i likhet med realister og liberalister, sliter med. Ettersom stater reproducerer sin virkelighetsoppfatning gjennom handling, blir endring en treg prosess, om den i den det hele tatt finner sted (Wendt 1992:413). Prosessen kan imidlertid fremskyndes av flere faktorer. Etter en stor begivenhet – en krig eller konflikt – kan den tapende parts idéer miste innflytelse, særlig om disse idéene oppfattes som årsak til hendelsen. Slike begivenheter kan også gi det Kathryn Sikkink og Martha Finnemore (1998:893) kaller «norm-entreprenører» insentiv til å utvikle alternative tenkemåter.

Normentreprenører, eller «idéentreprenører» er personer, grupper eller organisasjoner som prøver å lansere nye idéer, eller gi gamle ny mening. Slike forsøk har ifølge Agnes Heller (sitert i Reus-Smit 2001:526-527) er det større sjanse for å lykkes om entreprenørene knytter idéene til eksisterende tenkemåter, argumenterer for at idéene er nytolkninger av disse, eller

¹¹ Wendt (1994:387) påpeker at: «States, of course, often do define their interests in egoistic terms. Constructivists would emphasize that these are always in process, sustained by practice, but to the extent that practice is stable, the rationalist assumption that interests are given may be useful.»

viser at gamle og nye idéer ikke er logiske motsetninger. For eksempel prøvde The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) å vinne gehør for «Responsibility to Protect» (R2P) nettopp ved å forankre konseptet i eksisterende suverenitetsforståelser. Over tid kan idéene internaliseres ved at statene handler på bakgrunn av dem, men de kan også avvises. I tillegg er det ikke gitt hvordan ulike land tolker og bruker en ny idé. For eksempel er det ikke sikkert at Sikkerhetsrådets medlemmer forsto R2P på samme måte da den ble lansert. Så lenge nye idéer ikke har en omforent betydning, vil det være konkurranse om deres mening (Contessi 2010:324-326; Welsh 2010:426; Wiener 2007:5-6).

Konstruktivister kritiseres ofte for å fremstille normativ endring som en rettlinjert prosess og for kun å fokusere på fremveksten «gode» idéer, som menneskerettigheter og våpenforbud (Checkel 1998:340; Finnemore og Sikkink 2001:403). Ifølge Welsh (2010:427) kan konstruktivismen derfor fremstå moraliserende og aktivistisk. Mange konstruktivister sporer først en endring og argumenterer deretter for at endringen er et fremskritt. Dette er gjennomgående i litteraturen om R2P, hvor konseptet fremstilles som progressivt og dets motstandere reaksjonære og trangsynte. For eksempel mener Evans (2008:56-71) at hans kritikere ikke skjønner hva konseptet *egentlig* dreier seg om (R2P handler ikke bare om humanitær intervensjon, det er ikke bare rettet mot ikke-vestlige stater, Irak-krigen er ikke et eksempel på en R2P-situasjon, etc.) Selv om konstruktivismen kan bidra til å forklare R2Ps fremvekst, er teorien i seg selv hverken dømmende eller teleologisk. Den åpner for endring, men sier ingenting om endringens retning, om den er varig eller «riktig». Hvilke forståelser av suverenitet råder i en gitt tid, er ikke forhåndsbestemt.

2.2 Idéanalyse

Ifølge Finnemore og Sikkink (2001:396) finnes det ikke én konstruktivistisk metode eller forskningsdesign, og forskeren står derfor fritt til å velge den fremgangsmåten som er mest formålstjenlig. Fordi suverenitetsforståelse i denne oppgaven er definert som et sett idéer, brukes det Göran Bergström og Kristina Boréus kaller «idéanalyse». Idéanalysen er forankret i konstruktivismen som forskingsprogram og bygger på to premisser: idéer former politisk adferd, og disse idéene kan spores på en meningsfull måte i tekst. Det finnes ikke én mal for idéanalyser, noe som innebærer at forskeren selv må utvikle et egnet analyseinstrument (Bergström & Boréus 2005:177). I denne oppgaven anvendes *idealtyper*. Idealtyper er en form for tankekonstruksjon, «en fremheving av visse trekk ved virkeligheten på bekostning av

andre trekk» (Grimen 2009:237). Ifølge Max Weber (1982 [1897]:199–200) konstrueres idealtypen

«ved at man ensidig betoner et eller flere synspunkter, og sammenfatter en mengde enkeltfenomener som forefinnes spredt og med uklare grenser [...], enkeltfenomener som føyer seg etter de nevnte ensidig fremhevede synspunkter og blir til et i seg selv enhetlig tankebilde».

Han presiserte at det ikke finnes noe «empirisk motstykke til dette tankebilde i dets begrepsmessige renhet» i virkeligheten. Det er en utopi, mente Weber (1982 [1897]:199–200), og «oppgaven for den historiske forskning blir å fastslå i hvert enkelt tilfelle hvor nært eller fjernt dette idealbilde står virkeligheten». Suverenitetsforståelser er idealtyper. Ingen stater kan tilskrives «rene» suverenitetsforståelser, men de kan uttrykke dem i større eller mindre grad. Fra et idéanalytisk perspektiv kommer idéer om humanitære intervensjoners legitimitet og legalitet til uttrykk i taler, debatter og andre uttalelser, og idealtypene kan derfor brukes som «rammer» til å legge over dette tekstmaterialet (Bergström & Boréus 2005:161). Fremgangsmåten redegjøres det for i neste kapittels siste avsnitt.

2.2.1 Kilder

Gitt at suverenitetsforståelser kan spores i tekst, er utfordringen å velge ut relevante og etterrettelige dokumenter. Denne oppgaven fokuserer på debatter i Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen, som er de viktigste arenaene for diskusjoner om humanitære intervensjoner. I forbindelse med krisene på 1990-tallet analyseres kun debattene rundt Sikkerhetsrådets resolusjoner. På 2000-tallet og i kapitlet om Libya analyseres også debatter i Generalforsamlingen, siden det var her mye av diskusjonen om R2P fant sted. I forbindelse med Libya-intervensjonen har jeg gått gjennom samtlige debatter i Sikkerhetsrådet, men kun trukket frem uttalelser som bidrar til å besvare problemstillingen. Faren er igjen at utvalget blir skjevt, for å understøtte et ønsket resultat. Men hensikten med analysen er ikke å gi et uttømmende bilde av tekster som er særlig godt egnet til å vurdere spørsmålet om suverenitetsforståelser. Utvalget er med andre ord strategisk.

Fordi materialet i resolusjonstekstene er begrenset, analyseres også uttalelser fra personer som representerer statenes utenrikspolitikk – statsledere, utenriksministre og FN-ambassadører – som supplement. Selv om disse uttalelsene er farget av personens egne oppfatninger, eller oppfatningene til deres taleskrivere, rådgivere etc., antas det at de er i tråd med landets offisielle synpunkter og dermed kan tolkes samlet som uttrykk for *statens*

suverenitetsforståelse. Siden dette er en kvalitativ analyse, er det hverken mulig eller hensiktsmessig å inkludere alle uttalelsene om Libya-krisen, men heller trekke frem og tolke de mest sentrale. Med slik utvelgning følger det metodiske utfordringer, som diskuteres i neste avsnitt og i avsnittene om operasjonalisering.

Uttalelser og intervjuer er hentet fra de største (engelskspråklige) avisene og nyhetsbyråene i de aktuelle landene; The New York Times, The Guardian, The Independent, Financial Times og Reuters. Disse er kjent for sin etterrettelighet og kan forventes å gjengi uttalelser ordrett. I tillegg bruker jeg Xinhua og RIA Novosti, som riktignok er statskontrollerte, men som sannsynligvis siterer myndighetspersoner riktig. Det brukt like søkeord (for eksempel «libya» and «statement» and «cameron» / «obama» / «medvedev») på alle byråenes og avisenes nettsteder for å systematisere datainnsamlingen. I tillegg er samme søk gjort på landenes offisielle hjemmesider for å lete etter relevante uttalelser. Det var referert til flere av intervjuene jeg analyserer på disse nettstedene. For lesbarhetens skyld er alt oversatt til norsk. Ved slik oversetting er det en fare for å miste viktige betydninger og språklige nyanser, men til gjengjeld forutsetter oversetting at man reflekterer over hva uttalelsene betyr. I analysen har jeg lagt mer vekt på å gjengi meningsinnhold enn ordrett oversetting. Ved direkte oversettelse er den viktigste originalteksten satt i fotnoter for å oppklare eventuelle misforståelser og sikre etterprøvbarehet og transparens.

For å utvide kildetilfanget kunne jeg gjennomført intervjuer med høytstående myndighetspersoner, men dette er imidlertid vanskelig å få til i praksis. Dessuten anses det tekstlige materialet som tilstrekkelig for å besvare problemstillingen. Jeg har heller ingen ambisjon om å produsere ny data, men tolke den som allerede foreligger. Tekstmaterialet gir riktignok ikke uttømmende informasjon om statenes suverenitetsforståelser. Ifølge Bergström og Boréus (2005:14) foregår det «en mengde handlinger, hendelser og muntlig kommunikasjon som ikke avspeiler seg i teksten» i forkant av enhver beslutning. I Sikkerhetsrådet blir som regel temaer diskutert før de offisielle møtene (Malone 2003:503-504). Som forsker hadde det selvsagt vært nyttig å få innblikk i slike debatter, men i praksis er dette svært vanskelig. Videre finnes det hierarkier og maktstrukturer som ikke avspeiler seg i tekst og som forskeren ikke får tilgang til utelukkende ved studere det som sies. Dette kunne en diskurs- eller den kritiske ideologianalyse gitt større innblikk i. En forutsetning i denne oppgaven er likevel at hva stater faktisk kommuniserer, gir tilstrekkelig innblikk i deres oppfatning av humanitære intervensjoner.

2.2.2 Metodologiske utfordringer

Som med alle metoder, er det fordeler og ulemper ved bruk av idéanalyse. Analytisk havner denne metoden mellom den kvantitative innholdsanalysen og diskursanalysen. I motsetning til den kvantitative analysen, åpner idéanalyse for å tolke utsagn i kontekst og vurdere hva som antydes, ikke bare uttales. Samtidig legges det mindre vekt på hvor ofte noe er sagt til fordel for hvordan det som er sagt forstås. I motsetning til diskursanalysen legger idéanalysen større vekt på sammenlignbarhet og har oftere et deduktivt utgangspunkt. Dessuten er konvensjonelle metodekriterier som validitet og reliabilitet prioritert. Videre kan idealtyper hjelpe forskeren med å kategorisere tekst og rekonstruere mønstre i et «ikke gjennomarbeidet og overveldende datamateriale», som er tilfelle i denne oppgaven (Bergström og Boréus 2005:171). Jo mer omfattende analysematerialet er, dess større er behovet for slike verktøy.

En fare ved å bruke idealtyper er at presisjonsnivået blir for lavt. Om de ikke spesifiseres godt nok, blir analysen utelukkende en «grovsortering av materialet i et par kategorier» (Bergström og Boréus 2005:171). Ifølge Gary King, Robert Keohane og Sydney Verba (1994:42) gjelder dette all samfunnsforskning. Ved å velge ut bestemte sider ved et sosialt fenomen, er det alltid risiko for å overforenkle og utelukke viktige aspekter ved dette fenomenet. Likevel er forenkling nødvendig i all forskning. «Ingen beskrivelse, uansett hvor tykk, og ingen forklaring, uansett hvor mange forklaringsvariabler den inneholder, er i nærheten av å fange virkelighetens kompleksitet», mener de (King m.fl. 1994:43). Forskere *må* forenkle. Forenkling byr imidlertid på utfordringer for studiens reliabilitet. Grove idealtyper gjør det mindre sannsynlig at andre forskere kommer frem til de samme resultatene, og det truer også studiens indre konsistens, ved at forskeren kan tolke «like» uttalelser forskjellig i ulike case. All kvalitativ forskning innebærer fortolkning, men et av formålene med idealtyper er å gjøre rommet for fortolkning mindre. I tillegg øker grove idealtyper risikoen for at et utsagn tolkes på en måte som underbygger et ønsket resultat (Boréus og Bergström 2005:172). Grove idealtyper svekker også studiens validitet, en utfordring som diskuteres i forbindelse med operasjonalisering av idealtypene i avsnitt 3.4. Motsatt kan idealtypene bli *for* spesifikke, slik at ingen stater «passer» idealtypen. I slike tilfeller er det en fare for å «tøye» uttalelser og tvinge idealtypen på tekstmaterialet.

Et annet problem dreier seg ikke om *hvordan* uttalelser tolkes, men *hvilke* utsagn forskeren velger å fortolke. I denne oppgaven er faren å vektlegge uttalelser som passer en gitt suverenitetsforståelse og nedvurdere dem som eventuelt utfordrer den, for å underbygge et ønsket funn (George og Bennett 2005:99). Videre er det vanskelig å fastslå hvilken verdi et

utsagn skal tillegges. Ifølge Andrew Bennett og Alexander George (2005:100) er det nødvendig å se uttalelser i kontekst for å vurdere deres betydning – «hvem snakker til hvem, hvorfor og under hvilke omstendigheter?». For eksempel vil taler til folket lyde annerledes enn et innlegg i Generalforsamlingen, både i måten budskapet er rammet inn på og viktigheten som kan tilskrives talen. Variasjonen i talene kan likevel bidra til å gi et mer helhetlig bilde av statenes suverenitetsforståelser. Det samme gjelder «formelle» kontra «uformelle» kilder. En tale til FN kan anses som formell – den er gjennomarbeidet og kan antas ha paradigmatisk status innenfor den delen av utenrikspolitikken som knyttes til FN-samarbeidet. Et intervju kan på motsatt side anses som uformelt ved at intervjuobjektet ikke fikk forberede alle svarene på forhånd. Bredt kildetilfang kan nærmest fungere som metodetriangulering, som ifølge Robert Yin (2003) er viktig for å sikre validitet i denne type studie. I denne oppgaven er ikke målet å gjøre en uttømmende analyse av uttalelser om Libya-intervensjonen.

Avslutningsvis er det viktig å være klar over at ordbruk kan være tilfeldig, og forskeren må være forsiktig med å «overfortolke» det som sies. I tillegg er kjennskap til kontekst viktig. Som Boréus og Bergström (2005:27) understreker, må ikke kontekst ses som bestemmende for hva som uttrykkes i en tekst, men å fastsette de rammene rimelige tolkninger kan gjøres innenfor.

2.2.3 Casestudie

Selv om denne oppgaven skisserer en endring, eller fraværet av endring, gjennom å analysere flere hendelser, ligger hovedvekten på Libya-intervensjonen. Slik sett er oppgaven primært en case-studie, hvor Libya-intervensjonen anses for å være et velegnet case for å vurdere aktuell status for landenes suverenitetsforståelser. I tillegg fungerer Libya som et springbrett til å gi en prognose for fremtidige intervensjoner. Resten av intervensjonene og de tematiske debattene jeg diskuterer i denne oppgaven, er valgt ut av strategiske årsaker. De danner grunnlaget for å diskutere utviklingen av R2P og besvare problemstillingen. Som regel er det også disse begivenhetene som trekkes frem i diskusjoner om humanitære intervensjoner og fremveksten av R2P.

Det er både fordeler og ulemper med case-studier vis-a-vis andre forskingsdesign, særlig i spørsmål om validitet. *Ytre validitet* dreier seg om hvorvidt funnene kan generaliseres til et større univers, noe casestudier er kritisert for å gi svært begrensede muligheter til (Lund 2002:120; Andersen 1997:10). Siden denne studien er omhandler utviklingen av idéer, vil den

hovedsakelig kunne danne grunnlag for «betinget generalisering» til lignende tilfeller (George og Bennett 2005:31; Finnemore og Sikkink 1998:396). Dette er relevant i forbindelse med oppgavens avsluttende del, som vurderer hva en endring, eventuelt fraværet av en slik endring, har å si for muligheten til å kunne gjennomføre lignende aksjoner i fremtiden. Som foreløpig sluttpunkt i en lengre utvikling vil innsikten fra caset Libya kunne brukes til å besvare dette spørsmålet. *Indre validitet* omhandler årsakssammenhenger mellom avhengig og uavhengig variabel, men i denne oppgaven er ikke målet å avdekke kausale effekter. Derfor er det først og fremst *målevaliditet* som er relevant. Målevaliditet diskuteres i avsnitt 3.4.

3 To suverenitetsforståelser

Den tradisjonelle og individuelle suverenitetsforståelsen bygger som nevnt på Kofi Annans (1999) «Two Concepts of Sovereignty» og Alexander Bellamys drøfting av disse. Fordi deres egen fremstilling er av begrenset omfang, har jeg videreutviklet dem ved hjelp relatert forskning. Det finnes mye litteratur om humanitære intervensjoner, både innenfor etikk, filosofi, folkerett, politisk teori og andre IR-tradisjoner. Den tradisjonelle og individuelle idealtypen bygger med andre ord på innsikt fra flere fagfelt og skoleretninger. I dette kapitlet presenteres suverenitetsforståelsene. Ettersom de er normativt forankret i henholdsvis selvråderetten og menneskerettighetene, redegjøres det for disse normene. Deretter går jeg igjennom synet på humanitære intervensjoners legitimitet og legalitet. Kapitlet avsluttes med en operasjonalisering av de to idealtypene.

3.1 Selvråderetten

Selvråderetten legger til grunn at mennesker som befolker et territorium, over tid har utviklet sitt eget levesett, kultur, økonomisk system og politisk styreform (Ruud og Ulfstein 2008:105). Folket velger selv sine representanter, og om makthaverne misbruker sin posisjon, står det fritt til å fjerne dem. Spørsmålet er om innbyggerne alltid har mulighet til det, da tyranniske regimer som regel slår hardt ned på opposisjon. Historien har imidlertid vist at befolkningen har kapasitet til å styrte de mest totalitære og militært velutstyrte regimer, for eksempel under den franske, russiske og iranske revolusjon. Grunnen til at myndighetene blir sittende selv om de begår grove menneskerettsbrudd, er fordi majoriteten av innbyggerne anser situasjonen som tilstrekkelig akseptabel til ikke å kjempe for en endring.¹² Andre stater må derfor presumptivt anta et regime representerer sitt folk, som uttrykkelig eller stilltiende gir det legitimitet. Dersom folket ønsker å gjøre noe med det, er det opp til dem, ingen andre.

Selvråderetten, som også kalles selvbestemmelsesprinsippet, var sentralt i FNs arbeid med Pakten. Her ble ikke bare folkenes selvråderett understreket, men også deres likestilling. I FN-Paktens innledning heter det at «Vi De Forente Nasjoners folk [...] er bestemt på [...] atter å bekrefte vår tro [...] på *små og store nasjoners like rett*» (FN-sambandet 2013, min kursiv). I tillegg ble prinsippet omtalt i artikkel 1(2) og 55 og senere i FN-konvensjonene av 1966, om

¹² Dette er Michael Walzers (1980:212) forsvar for selvråderetten. Se også Simon Chesterman og Michael Byers (2000:291).

henholdsvis økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og sivile og politiske rettigheter.¹³ Vernet om selvråderetten prinsippet var en av de viktigste grunnene til at makt- og intervensjonsforbudet ble innlemmet i FN-pakten. *Forbudet mot intervensjon* ble nedfelt i art. 2(7) og omfatter både væpnet intervensjon og enhver annen form for innblanding mot et land eller dets politiske, kulturelle eller økonomiske institusjoner (Ruud og Ulfstein 2008:191).¹⁴ *Maktforbudet* i art. 2(4) forbyr alle medlemsstater å bruke trusler om eller makt mot et annet land.¹⁵ Det omfatter ikke bare aksjoner foretatt av regulære væpnede styrker, men også å støtte til opprørsgrupper og irregulære styrker militært eller med våpen (Ruud og Ulfstein 2008:194). I en verden med store kulturelle og politiske motsetninger er disse bestemmelsene en forutsetning for at alle folkegrupper får utvikle seg uforstyrret i fredelige og stabile omgivelser. Samtidig forbyr de krig som redskap til å løse politiske, kulturelle, etniske eller religiøse motsetninger (Jackson 2000:43).

Statenes grenser følger ikke alltid de ulike folkegruppenes områder. Dette gjelder både i Europa og i andre deler av verden. I Afrika er grensene trukket av kolonimaktene og følger ikke stammer eller etniske gruppers territorium. I Amerika og Australia er stater skapt av nybyggere som har fordrevet urbefolkningen (Ruud og Ulfstein 1998:109). Dette har vært en kilde til konflikt, særlig om det er sosioøkonomiske ulikheter mellom de ulike gruppene. Slike forskjeller kan føre til nasjonal uro og etablering av nye opprørs- eller frigjøringsbevegelser. Flere av krisene debatten om humanitære intervensjoner dreier seg om, oppsto i tidligere kolonier uten et fungerende statsapparat eller institusjonaliserte mekanismer for fredelig konfliktløsning mellom samfunnsgrupper (Sørensen 2001). I folkeretten brukes «selvråderett» som regel i forbindelse med koloniens løsrivelse, ikke etniske eller religiøse minoriteter eller urfolks ønske om større selvbestemmelse. I praksis har det vært større aksept for retten til å bestemme over egen fremtid «så lenge dette ikke berører endring av eksisterende

¹³ Art. 55: «With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.»

¹⁴ Art. 2(7): «Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.»

¹⁵ Art. 2(4) «All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.»

statsgrenser» (Ruud og Ulfstein 2008:208).¹⁶ I denne oppgaven omhandler ikke selvråderetten til ulike etniske eller religiøse gruppers rett til selvbestemmelse innad i en stat, men til landets befolkning som helhet.

3.2 Menneskerettighetene

Menneskerettighetene er et sett medfødte rettigheter. De er universelle og ubetingede og kan bare krenkes for å beskytte andres rettigheter (Brown 2008:511). Menneskerettighetene kalles gjerne «naturlige rettigheter» – de eksisterer i naturen, uavhengig av menneskeskapte lover eller sedvane (Campbell 2008:195). Ideen om universelle menneskerettigheter er gammel. Blant andre var Platon og Aristoteles opptatt av likhet for loven, politiske rettigheter og lik respekt for alle borgere. Senere argumenterte John Locke for at alle individer har rett til eiendom, frihet og til å tenke og si hva de vil. Disse tenkerne la grunnlaget for utviklingen av menneskerettighetene slik vi kjenner dem i dag.

Menneskerettighetene var sentrale i den amerikanske uavhengighetserklæringen og den franske menneskerettserklæringen, men de ble først formalisert i FN-pakten i 1945 (Ruud og Ulfstein 2008:237).¹⁷ I likhet med selvråderetten nevnes menneskerettighetene i Paktens fortale: «Vi De Forente Nasjoners folk [...] er bestemt på å bekrefte vår tro på *grunnleggende menneskerettigheter, på det enkelte menneskes verdighet og verdi*» (FN-sambandet 2013, min kursiv). I art. 1 (3) omtales beskyttelsen av menneskerettigheter som et av FNs hovedformål, mens det samme er gjentatt for Generalforsamlingen i art. 13. Menneskerettighetene er også nedfelt i FN-Paktens art. 55 og 56, i Verdenserklæringen om menneskerettigheter og en rekke menneskerettskonvensjoner (Ruud og Ulfstein 2008:235).¹⁸ Det er vanlig å dele inn menneskerettighetene i to kategorier. De politiske og sivile rettighetene handler om

¹⁶ Det har vært mye diskusjon om betydningen av selvbestemmelsesprinsippet. Se for eksempel Gerry Simpson (1996:278-284).

¹⁷ I *Den amerikanske uavhengighetserklæringen* heter det at: «Vi mener det er en selvnlysende sannhet at alle mennesker er født like, at de alle har fått vise umistelige rettigheter av sin skaper, og at retten til liv, frihet og streben etter lykke er blant disse. Vi mener at regjeringer er innstiftet blant menneskene for å sikre disse rettighetene, og at de bygger sin rett til å styre på samtykke fra dem de styrer over. Når en styreform blir slik at den skader disse formål, har folket rett til å avskaffe den og sette opp et nytt styre, bygget på de grunnsetninger og organisert i de former som synes best skikket til å sikre velferd og lykke.». I *Den franske menneskerettserklæringen* heter det at: «Menneskene fødes og forblir frie og like i rettigheter. Målet for enhver politisk sammenslutning er å bevare menneskets naturlige og umistelige rettigheter. Disse rettighetene er frihet, eiendomsrett, sikkerhet mot og rett til motstand mot undertrykkelse.» (Cappelen Damm 2013)

¹⁸ Art. 56: «All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.» I art. 55 var det moment c som omhandlet individuelle rettigheter, se fotnote 13.

rettssikkerhet, frihet fra overgrep og rett til å delta politisk i samfunnet. De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene handler om at mennesker har rett til arbeid, utdanning, deltakelse i kulturlivet og rett til en tilfredsstillende levestandard som sikrer helse og legehjelp, mat og bolig (Ruud og Ulfstein 2008:238-242). Under den kalde krigen var det som nevnt uenigheter om hvilket sett med menneskerettigheter som var viktigst, men under møtet i Wien i 1993 ble delegatene som sagt enige om at alle menneskerettigheter må ses samlet (A/RES/48/141). Likevel er det den første kategorien menneskerettigheter humanitære intervensjoner i praksis søker å beskytte, rettighetene som omhandler frihet fra overgrep.

3.3 Tradisjonell og individuell suverenitetsforståelse

Selvråderetten og menneskerettighetene har formet henholdsvis den tradisjonelle og den individuelle suverenitetsforståelsen og følgelig hvordan statene oppfatter humanitære intervensjoners legalitet og legitimitet. Her går jeg først gjennom den tradisjonelle, deretter den individuelle suverenitetsforståelsens syn på humanitære intervensjoners legitimitet og legalitet.

3.3.1 Tradisjonell suverenitetsforståelse

Syn på humanitære intervensjoners *legitimitet*

For stater med en tradisjonell suverenitetsforståelse springer staters rett til ikke-intervensjon fra befolkningens selvbestemmelsesrett. Holdningen til humanitære intervensjoner er derfor betinget av om menneskerettsbruddene skyldes tyranni eller anarki. Når de skyldes anarki, har de ingen prinsipielle innvendinger, da det ikke finnes et kollektivt uttrykk for folkeviljen, en folkevalgt regjering, å respektere. Intervensjon for å forhindre statlige overgrep er derimot problematiske. Ettersom andre stater presumtivist må anta at et regime representerer folket, må det settes en svært høy terskel for humanitære intervensjoner. Statlige overgrep er som regel et resultat av interne, politiske uoverensstemmelser og må av andre land anses som et indre anliggende.

Videre er land med en tradisjonell suverenitetsforståelse skeptiske til ideen om at menneskerettighetene som skal beskyttes, er tverrkulturelle. Selv om delegatene på Wien-konferansen ble enige om at menneskerettighetene er universelle, var det likevel mange som fryktet at kulturspesifikke oppfatninger av menneskerettigheter og følgelig hva som kvalifiserer som menneskerettsbrudd, skulle brukes som et argument for intervensjon

(A/RES/48/141; Hehir 2012:153).¹⁹ I de tidligere koloniene ses humanitære intervensjoner ofte på som et moderne *mission civilisatrice*, som i sin tid ble brukt som et moralsk forsvar for kolonialiseringen. For dem fremmer humanitære intervensjoner en europeisk idé om hva som er akseptabel adferd og fungerer som en form for kulturell nyimperialisme. Ifølge Aidan Hehir (2012:154) ble denne kritikken mindre relevant med tanke på R2P. Det finnes ikke et kulturelt forsvar for den type overgrep The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) ønsket å forebygge (se Kapittel 5). De fleste stater vil være enige om at menneskerettsbrudd som «ryster vår menneskelige samvittighet» påberoper intervensjon.²⁰ Likevel er det uenigheter om overgrepene som begås, kan sies å være «etnisk rensing» eller «folkemord» slik disse begrepene defineres i folkeretten. Stater med en tradisjonell suverenitetsforståelse frykter at disse definisjonene tøytes for å legitimere humanitær intervensjon. I slike tilfeller er det avgjørende hvor åpenbart det er at slike overgrep blir begått. I ekstreme situasjoner, som i Rwanda i 1994, er det tvilsomt at dette argumentet mot humanitære intervensjoner trekkes frem.

For det tredje frykter stater med en tradisjonell suverenitetsforståelse at humanitære intervensjoner misbrukes for å realisere andre interesser. Det klassiske eksempelet er Tysklands invasjon av Tsjekkoslovakia i 1939, som Hitler mente var nødvendig for å beskytte den tyskspråklige minoriteten i landet. Et nyere eksempel er invasjonen i Irak i 2003, som USA og Storbritannia prøvde å legitimere med henvisning til menneskerettighetene da det ble klart at Saddam Hussein ikke hadde masseødelegglesesvåpen (Bellamy og Williams 2005:37). Mistanken om at aksjonene har andre mål enn de rent humanitære, styrkes av intervensjonsmaktenes selektivitet. Hvorfor gikk man inn i Somalia i 1993, og ikke i Rwanda i 1994? I Kosovo i 1999, og ikke i Darfur i 2004? Disse eksemplene viser at viljen til å intervenere ikke bare drives av altruisme. Ifølge Louis Henkin (1999:825) er motivene bak slike aksjoner ofte uklare og baseres dessuten på subjektive vurderinger av gitte krisesituasjoner og hvordan de best kan løses. Et generelt forbud mot humanitære intervensjoner hindrer at én eller noen få stater kan felle dom over en krisesituasjon.²¹

¹⁹ På 1990-tallet argumenterte eksempelvis flere asiatiske statsoverhoder for at menneskerettighetene er et vestlig konsept, som setter individuell frihet over kollektivets beste. De hevdet at asiatisk kultur er bygget på et annet verdigrunnlag. De «asiatiske verdiene» ble sagt å fremme fellesskapet, sosial orden, respekt for autoriteter, velferd, lojalitet til familie, stat og nasjon (Campbell 2001:203).

²⁰ Uttrykket «atrocities that shock the moral conscience of mankind» brukes eksempelvis av Michael Walzer (1980).

²¹ Her kan det imidlertid anføres at måten FN-systemet er bygget opp på, gjør at det uansett bare er noen få stater – vetomaktene – som får felle dom over slike situasjoner.

Tilhengere av tradisjonell suverenitet er derfor prinsipielt motstandere av intervensjoner uten FN-mandat. Kriesituasjoner må vurderes, og håndteres, kollektivt.

Syn på humanitære intervensjoners *legalitet*

For stater med en tradisjonell suverenitetsforståelse er FN-pakten først og fremst ment å verne om selvråderetten, og de fremmer derfor en restriktiv fortolkning av Pakten og andre folkerettslige dokumenter. For disse landene strider humanitære intervensjoner mot intervensjonsforbudet i 2(7) og maktforbudet i 2(4). I FN-pakten finnes det to unntak fra disse prinsippene; selvforsvarsretten i art. 51 og beslutninger fra Sikkerhetsrådet med hjemmel i Kapittel VII. Ettersom humanitære intervensjoner ikke kan sies å være selvforsvar, er det Kapittel VII som er interessant. Kapittel VII gir Sikkerhetsrådet rett å autorisere bruk av våpenmakt i situasjoner som utgjør en trussel mot internasjonal fred, brudd på freden eller aggresjonshandlinger (Ruud og Ulfstein 2008:202-205).²² Dersom den humanitære krisen kan spre seg og skape regional uro, utelukker ikke stater med en tradisjonell suverenitetsoppfatning humanitær intervensjon, da internasjonal stabilitet er en forutsetning for folkegruppers mulighet til å leve og utvikle seg i fred. Spørsmålet er om grove menneskerettsbrudd i *seg selv* kan sies å utgjøre en trussel mot freden. Kapittel VII omhandlet i utgangspunktet internasjonal konflikt, og i Pakten nevnes ikke humanitære kriser eksplisitt i denne sammenhengen (Ayoob 2002:95). Stater med en tradisjonell suverenitetsforståelse er i utgangspunktet motstandere av en utvidet fortolkning av Kapittel VII. Unntaket er om den kriserammede staten samtykker til intervensjon, siden retten til å bestemme over indre

²² De mest relevante artiklene i Kapittel VII er art. 39-42 og 50. Art. 39 understreker at Sikkerhetsrådet har kompetanse for å autorisere tiltak for å bevare internasjonal fred og sikkerhet. «The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security».

Her vises det til art. 40 («In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures.») og art. 42 som gir Sikkerhetsrådet rett til å fastsette midlertidige tiltak for å forhindre ytterligere eskalering av situasjonen. Militære aksjoner skal bare gjennomføres etter at disse tiltakene er gjennomført.

Dersom dette likevel viser seg å være utilstrekkelig, åpner FN-pakten for at Sikkerhetsrådet kan autorisere bruk av militær makt i art. 42. («Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.»)

anliggender er sentralt for stater med en tradisjonell suverenitetsforståelse. Av de overnevnte grunnene er intervensjoner uten FN-mandat utelukket.

3.3.2 Individuell suverenitetsforståelse

Syn på humanitære intervensjoners *legitimitet*

For stater med individuell suverenitetsforståelse er staters rett til ikke-intervensjon betinget av at de beskytter de grunnleggende menneskerettighetene. Når befolkningen utsettes for grove overgrep, mister landet sine folkerettslige privilegier, uavhengig om overgrepene skyldes tyranni eller anarki. Menneskerettighetene bygger på en idé om at alle individer er del av samme menneskelighet, og brudd på disse rettighetene oppfattes derfor som et kollektivt anliggende. Grove overgrep gir derfor en moralsk *rett* til intervensjon, med eller uten Sikkerhetsrådets autorisasjon. Land med individuell suverenitetsforståelse foretrekker FN-mandat, men mener det er umoralsk å la være å gripe inn om Sikkerhetsrådet er lammet. Kan man hjelpe, bør man gjøre det. Likevel må visse kriterier være oppfylt. Humanitære intervensjoner er ekstraordinære tiltak mot grove menneskerettsbrudd, som ikke kan løses med diplomatiske midler. Staters territorielle integritet må som regel respekteres, og enhver intervensjon må gjennomføres i henhold til krigens folkerett. Avslutningsvis har ingen plikt til å intervenere om kostnadene blir for høye, om situasjonen blir verre eller risikoen for egne soldater er for stor. Selektivitet er med andre ord forsvarlig og uunngåelig.²³

Syn på humanitære intervensjoners *legalitet*

Selv om stater med en individuell suverenitetsforståelse som regel forsvarer humanitære intervensjoner moralsk, kan de også vise til folkeretten. For det første mener disse landene at menneskerettsforpliktelsene i FN-pakten er så sterke og eksplisitte at grove overgrep fratar regimet beskyttelsen makt- og intervensjonsforbudet gir dem. For eksempel nevnes det eksplisitt i Paktens fortale at FN skal verne om mennesker, ikke bare stater. For det andre kan det hevdes at art. 2(4) kun forbyr bruk eller trussel om bruk av militærmakt som krenker en annen stats territorielle integritet og politiske uavhengighet. Hvis en humanitær intervensjon ikke resulterer i avståelse av territorium eller politisk uavhengighet, er den forenelig med FN-paktens bestemmelser (Payandeh 2012:359). For det tredje kan grove menneskerettsbrudd i seg selv sies å utgjøre en trussel mot freden og dermed gi humanitære intervensjoner legalitet

²³ Dett er en modifisert utgave av Terry Nardins (2006:69) kriterier for humanitær intervensjon.

i Kapittel VII. For det fjerde kan det argumenteres for at slike aksjoner har hjemmel i folkerettslig sedvane. For å fastslå om det finnes en slik sedvane, må det kunne vises til konsistent statspraksis. På bakgrunn av intervensjonene på 1800- og 1900-tallet, særlig etter 1989, argumenterer flere for at stater ikke bare har en moralsk, men også en legal *rett* til humanitær intervensjon (Payandeh 2012:368).

Som nevnt foretrekker stater med en individuell suverenitetsforståelse Sikkerhetsrådets autorisasjon. Men det kan argumenteres for uautoriserte intervensjoner også kan forsvares med henvisning til sedvane, men ifølge Mehrdad Payandeh (2012:363) skjer det sjelden i praksis.

3.4 Operasjonalisering

I Tabell 1 er de sentrale kjennetegnene ved suverenitetsforståelsene satt opp. For å kunne bruke idealtypene som analyseverktøy, er det nødvendig å operasjonalisere dem. Operasjonalisering innebærer å gjøre om et teoretisk utledet konsept til indikatorer som empiriske data kan måles mot. På neste side er suverenitetsforståelsene operasjonalisert som idealtypiske uttalelser. Disse er ment å fange sentrale trekk ved disse suverenitetsforståelsene og utgjør slik en målestokk som reelle uttalelser kan vurderes opp mot («grove menneskerettsbrudd er et internt anliggende», «det foreligger en rett til humanitær intervensjon» etc., se Tabell 1). Ved operasjonalisering er det viktig å sikre høy grad av *målevaliditet*, som innebærer at indikatorene fanger opp betydningen av det gitte konseptet og ikke noe annet (Adcock og Collier 2001:528). Utfordringen er å gjøre suverenitetsforståelsene gjensidig utelukkende, for å unngå forvirring om hvilken suverenitetsforståelse en uttalelse uttrykker.

Fordi idealtyper er tankekonstruksjoner, forventes det ikke å finne de standardiserte uttalelsene i ordrett form, men utsagn som ligner eller som gir uttrykk for det samme. I motsetning til den kvantitative innholdsanalysen, åpner idéanalysen for denne typen fortolkning. Av samme grunn forventes det heller ikke å finne *alle* uttalelsene i debattene, og det vil også dukke opp uttalelser som ikke passer i noen av kategoriene. I tillegg kan en stats uttalelser gjenspeile ulike suverenitetsforståelser. I slike tilfeller må det vurderes hvilken suverenitetsforståelse som kommer sterkest til uttrykk – og være de metodiske utfordringene som ble nevnt i forrige kapittel bevisst. Som nevnt vil det også være uklare grenser mellom uttalelser om legitimitet og legalitet, fordi disse henger sammen. I analysen er det sentrale hvilken idealtipe de uttrykker, ikke om argumentet er moralsk eller legalt.

I Tabell 1 er idealtypene skjematisk som standardiserte uttalelser. I neste kapittel analyseres fire humanitære kriser for å vurdere hvilke suverenitetsforståelser Sikkerhetsrådets faste medlemmer uttrykte på 1990-tallet.

Tabell 1

	Tradisjonell suverenitet	Individuell suverenitet
Normativ forankring	Selvråderetten	Menneskerettighetene
<i>Idéer om humanitære intervensjoners legitimitet og legalitet</i>		
Legitimitet	<p>Menneskerettsbrudd er et internt anliggende. Folk må selv bestemme hvordan de løser sine konflikter.</p> <p>Menneskerettighetene er et vestlig konsept, og brudd på disse rettighetene legitimerer i utgangspunktet ikke intervensjon.</p> <p>Humanitære intervensjoner drives av andre motiver enn de rent idealistiske, og bør derfor forbys.</p>	<p>Grove menneskerettsbrudd er et internasjonalt, ikke internt anliggende.</p> <p>I slike tilfeller foreligger det en <i>rett</i> til humanitær intervensjon, ikke en <i>plikt</i>.</p> <p>Humanitære intervensjoner er ekstraordinære tiltak etter at diplomati har mislyktes.</p> <p>Sikkerhetsrådets autorisasjon er å foretrekke, men ikke en nødvendighet.</p> <p>Ingen er forpliktet til å gripe inn om intervensjon forverrer situasjonen.</p>
Legalitet	<p>Respekten for FN-paktens prinsipper – suverenitet, territoriell integritet, enhet og politisk uavhengighet – er overordnet.</p> <p>Av disse prinsippene følger det at enhver innblanding i et annet land, krever denne statens samtykke.</p> <p>Humanitære intervensjoner er kun legale om det ikke finnes et regime å få samtykke fra, eller det er fare for regional konfliktspredning.</p> <p>Humanitære intervensjoner må ha Sikkerhetsrådets autorisasjon.</p>	<p>Menneskerettighetene er så sterke og eksplisitte i FN-pakten at andre stater kan intervenere på bakgrunn av dem.</p> <p>Kapittel VII åpner for intervensjon på humanitært grunnlag, selv om det ikke er fare for regional konfliktspredning.</p> <p>Statspraksis har skapt en sedvanerett til intervensjon.</p> <p>Humanitær intervensjon forutsetter <i>ikke</i> den kriserammede statens samtykke</p>

4 Suverenitetsforståelser, 1990-1999

På 1990-tallet autoriserte Sikkerhetsrådet en rekke intervensjoner under Kapittel VII.²⁴ I dette kapitlet analyseres de som gjerne trekkes frem som de mest sentrale; intervensjonene i Irak (1991), Somalia (1992-1993), Rwanda (1994) og Kosovo (1998-1999). Hensikten med denne gjennomgangen er som nevnt å vurdere hvilken suverenitetsforståelse Sikkerhetsrådets faste medlemmer uttrykte på 1990-tallet, da idealtypene er utledet teoretisk, ikke induktivt gjennom analyse av faktiske uttalelser. I tillegg fungerer den som et historisk bakteppe for diskusjonen om utviklingen av «Responsibility to Protect». Fokus ligger på uttalelsene til Sikkerhetsrådets permanente medlemmer, ikke på krisenes bakgrunn eller forløp.²⁵

4.1 Irak (1991)

«Operation Provide Comfort» i Irak var den første humanitære intervensjonen etter Den kalde krigens slutt. I april 1991 vedtok Sikkerhetsrådet Resolusjon 688, hvor det fordømte Saddam Husseins undertrykkelse av landets sivilbefolkning og erklærte situasjonen for å utgjøre en trussel mot fred og sikkerhet i regionen. Resolusjonen inneholdt riktignok ingen referanse til Kapittel VII, og følgelig ingen autorisasjon om maktbruk (S/RES/688). To uker senere etablerte Storbritannia, USA og Frankrike flyktningleire og flyforbudssoner («no fly zones») for å hindre ytterligere angrep fra det irakske regimet. I Res. 688 hadde Sikkerhetsrådet krevd at Saddam Hussein åpnet for humanitær bistand, men resolusjonen inneholdt ingen eksplisitt tillatelse til å etablere flyforbudssoner. Intervensjonsmaktene argumenterte imidlertid for disse sonene var i henhold til resolusjonens mandat (Glanville 2011b:466; Davis 2011:227).

I debatten om Irak uttrykte Frankrike, Storbritannia og USA hovedsakelig en individuell suverenitetsforståelse. Frankrikes FN-ambassadør argumenterte for at overgrepene i Irak ikke var et internt anliggende, men gjenstand for internasjonal bekymring (S/PV2982:53). Med henvisning til Paktens humanitære innhold, mente Frankrike at alle FN-medlemmer bør gripe inn for å beskytte sivile. Å la være, ville svekke Sikkerhetsrådets «moralske og politiske autoritet», mente president François Mitterand (Wheeler 2000:141). Utenriksminister Roland Dumas gikk enda lenger og argumenterte for at det internasjonale samfunn har en «plikt til å

²⁴ Kuwait og Irak (1990-91), i Somalia (1992-93), i Rwanda (1994), i Haiti (1994-95) i Bosnia og Herzegovina (1993-95 og 1995-2005), i Zaire (1996), Albania (1997), i Kosovo (1999) og i Øst-Timor (1999) (Chesterman 2002:300).

²⁵ Nicolas Wheelers *Saving Strangers* (2001) gir en god oversikt over disse konfliktene.

intervenere» i møtet med slike overgrep (Wheeler 2000:141). Med det brukte han retorikken ICISS senere prøvde å institusjonalisere.

Storbritannia var mer tilbakeholdne. De mente det ikke forelå en plikt til å intervenere og minnet Frankrike på at de fleste i FN delte dette synet. Likevel presiserte også Storbritannia at den humanitære krisen i Irak *ikke* var et indre anliggende, men kunne i seg selv defineres som en trussel mot freden. «Artikkel 2(7) gjelder ikke anliggender som ikke er interne, og vi har ofte sett menneskerettigheter definert i denne kategorien», mente Storbritannia (S/PV.2982:64-65).²⁶ Den britiske forsvarsministeren understreket at «humanitære intervensjoner uten det aktuelle landets invitasjon kan rettferdiggjøres i ekstreme tilfeller», et klart uttrykk for den individuelle suverenitetsforståelsen (sitert i Davis 2011:228, fotnote 42).²⁷ Innledningsvis var USA skeptiske til å etablere flyforbudssoner uten et eksplisitt mandat, blant annet fordi de var redde for presedensverdien (Malanczuk 1991:118-119). I tillegg var amerikanerne redde for å gjøre regionen mer ustabil ved å gripe inn. USA stemte for Res. 688, men tok ikke stilling til flyforbudssonene (Malanczuk 1991:119). Senere skiftet de imidlertid posisjon og argumenterte for at resolusjonen åpnet for humanitær intervensjon. Til tross for skepsisen de utviste i starten, gjenspeilet den amerikanernes menneskerettsorienterte retorikk i forbindelse med Res. 688, hvor de uttrykte sterk bekymring for den irakske sivilbefolkningen, en individuell suverenitetsforståelse (S/PV 2982:57-59).

Kina og Sovjetunionen uttrykte på sin side en tradisjonell forståelse av suverenitet. I debatten rundt Res. 688 nevnte Kina knapt den humanitære situasjonen inne i Irak, men vektla isteden nabolandene Iran og Tyrkias bekymring for flyktningstrømmen krisen forårsaket. Kina, som avsto fra å stemme, mente likevel at situasjonen hovedsakelig var en intern affære med henvisning til FN-paktens artikkel 2(7): «Sikkerhetsrådet bør ikke vurdere aksjon i spørsmål som vedrører en stats indre anliggende» (S/PV.2982:55-56). Sovjet stemte for Res. 688, av bekymring for krisens internasjonale ringvirkninger. De mente det var «hele verdenssamfunnets plikt» å stanse overgrepene, da disse kan føre til ny konflikt i regionen. Sovjet la imidlertid vekt på Iraks rett til ikke-intervensjon og mente at dette er en konflikt «det irakske folk må løse selv, og landets «suverenitet, territorielle integritet og politiske

²⁶ «It has been argued in our debates that this action is in some way outside the scope of the Security Council, that it is an entirely internal matter. [...] Article 2, paragraph 7, an essential part of the Charter, does not apply to matters which, under the Charter are not essentially domestic, and we have often seen human rights [...] defined in that category. »

²⁷ «We believe that humanitarian intervention without the invitation of the country concerned can be justified in cases of extreme humanitarian need. »

uavhengighet må garanteres» (S/PV.2982:61).²⁸ De fremhevet med andre ord de regionale konsekvensene og ikke den humanitære situasjonen inne i Irak, i tråd med en tradisjonell suverenitetsforståelse. Hverken Sovjet eller Kina protesterte da flyforbudssonene ble etablert, selv om sonene ikke hadde eksplisitt FN-mandat (Cockayne og Malone 2006:129). Kinas syn på flyforbudssonene endret seg riktignok etter hvert, og senere fordømte de dem regelrett. «Kina mener at FNs 'sikkerhetssoner' og 'flyforbudssoner' bryter med FN-pakten og normene i internasjonale relasjoner og er et overtramp mot Iraks suverenitet. Kina fordømmer slik praksis», het det i en offisiell uttalelse ni år etter operasjonen ble innledet (Kinas utenriksdepartement 2000).²⁹

4.2 Somalia (1992-1993)

Landenes holdninger i Somalia lignet dem de hadde hatt i Irak. I løpet av 1992 vedtok Sikkerhetsrådet en rekke resolusjoner for å sikre at den internasjonale nødhjelpen kom frem til den borgerkrigsrammede befolkningen, og i voteringen uttrykte alle vetomaktene en viss grad av individuell suverenitetsforståelse. Storbritannia og Frankrike stemte for alle resolusjonene, med henvisning til menneskerettssituasjonen inne i Somalia. Men det var USA som etter hvert ble den store pådriveren for intervensjon, selv om de i etterkant av Irak-krigen var tvilende til å blande seg inn i en ny konflikt (Helgesen 1999:94). Med mandat i Res. 794 iverksatte USA «Operation Restore Hope» for sikre at nødhjelpen kom frem. Resolusjonen ble vedtatt med hjemmel i Kapittel VII, men viste *ikke* til de regionale ringvirkningene av krisen, noe Res. 688 hadde gjort. Det var den humanitære situasjonen inne i Somalia som ble definert som en trussel mot freden. Dette gjorde resolusjonen historisk, da dette var første gang Sikkerhetsrådet bemyndiget en militær Kapittel VII-intervensjon utelukkende av humanitære årsaker (Wheeler 2000:172).³⁰

²⁸ «[T]he Soviet Union firmly adheres to the principle of the inadmissibility of interference in the internal affairs of sovereign States, as set forth in the relevant provisions of the United Nations Charter. We therefore believe it important that reference is made in the very beginning of the resolution to Article 2, paragraph 7, of the Charter. [...] this is a matter for the Iraqi people to solve. The sovereignty, territorial integrity and political independence of Iraq must be ensured. »

²⁹ «China believes that the practices of the US and the UK to set up "security zone" and "no-fly zone" in Iraqi territory violate the UN Charter and norms of international relations and are in defiance of and trampling on Iraq's sovereignty. China expresses its condemnation towards such practices. »

³⁰ Kapittel VII-resolusjoner på humanitært grunnlag hadde blitt vedtatt tidligere, blant annet i forbindelse med apartheiden i Sør-Afrika. Men disse resolusjonene autoriserte sanksjoner, ikke intervensjon. Flyforbudssonene i Irak hadde som nevnt ikke Sikkerhetsrådet eksplisitte godkjenning.

Operasjonen var også unik ved at den ikke hadde den aktuelle statens samtykke. På dette tidspunktet var Somalia riktignok et anarki, og det var ingen fungerende statsmakt å få samtykke fra. I tråd med den tradisjonelle suverenitetsforståelsen, var dette et poeng Kina la stor vekt på (Davis 2011:232). I diskusjonen om Res. 794 gjorde Kina det klart at intervensjonen i Somalia var et «eksepsjonelt unntak, grunnet den unike situasjonen i Somalia». En lignende formulering ble brukt i selve resolusjonen, hvor situasjonen ble fremstilt som «unik, kompleks og ekstraordinær» og at den krever «umiddelbar og eksepsjonell respons» (S/RES/794).³¹ Ifølge Jonathan E. Davis (2011:232) var det en tydelig referanse til fraværet av statsmakt Sikkerhetsrådet kunne få samtykket fra. På denne gjorde Kina det klart intervensjonen ikke skulle sette presedens (Wheeler 2000:186). De var imidlertid skeptiske til at USA, og ikke FN, ledet operasjonen, noe de fryktet kunne svekke «FNs kollektive rolle» (S/PV.3145:17). Russlands oppfatning av intervensjonen minnet mer om den franske, britiske og amerikanske enn den kinesiske. I forbindelse med Res. 794 argumenterte Russland for «det er det internasjonale samfunns plikt å få slutt på den menneskelige tragedien», og at dette forutsatte en humanitær intervensjon. Men Russland, i likhet med Kina, understreket at styrkene måtte stå under FNs kommando (S/PV.3145:26-27). Vektleggingen av FNs sentralitet er nok et uttrykk for en tradisjonell forståelse av suverenitet.

4.3 Rwanda (1994)

I 1993 opprettet Sikkerhetsrådet United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) for å overvåke en fredsavtale mellom den tutsidominerte militsen Front Patriotique Rwandais (FPR) og myndighetene i Kigali. Etter at ti belgiske soldater ble drept da folkemordet startet i april 1994, vedtok Sikkerhetsrådet enstemmig å *redusere* UNAMIR fra 2500 til 270 soldater (S/RES/912). Da omfanget av folkemordet ble klart, uttrykte alle vetomaktene i hovedsak en individuell suverenitetsforståelse. De erkjente at det ble begått massakre på sivile i Rwanda og ingen viste eksplisitt til Rwandas suverenitet som årsak til ikke å gripe inn. Med Res. 918 autoriserte Sikkerhetsrådet, uten votering, en styrkeoppbygging til 5000 soldater med et nytt mandat, samt våpenembargo under Kapittel VII. I likhet med resolusjonen i Somalia var det de humanitære lidelsene *inne* i Rwanda som ble trukket frem, og ikke de regionale ringvirkningene (Helgesen 1999:104). Men få land ønsket å bidra militært. USA erkjente at

³¹ «the unique character of the present situation in Somalia and mindful of its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response»

det ble begått grove menneskerettsbrudd, men definerte dem som «folkemordlignende handlinger», ikke folkemord (Christine Shelley, talskvinne for amerikansk UD, 10. juni 1994; sitert i Strauss 2009:291). Hadde de det, ville det sannsynligvis vært enda vanskeligere å ikke handle. Årsaken var sannsynligvis at USA ikke ønsket å gå inni Rwanda etter at operasjonen i Somalia hadde kostet 18 amerikanske soldater livet (Wheeler 2001:224, Ayoob 2010:86). Mot slutten av folkemordet tilbød imidlertid Frankrike å lede en væpnet aksjon med FN-mandat. «Operation Turquoise» ble autorisert i Res. 929, som var nok en Kapittel VII-resolusjon som utelukkende omhandlet den humanitære situasjonen inne i det kriserammede landet (S/RES/929). Storbritannia og USA støttet Frankrike, men mange andre stilte seg kritiske til operasjonen, blant annet fordi de mente at Frankrike hadde hatt for tette bånd til den rwandiske regjeringen (Helgesen 1999:106).

Blant kritikerne var Kina og Russland. Landene uttrykte gjennomgående avsky mot brutaliteten i Rwanda, og uttalelsene deres skilte seg ikke nevneverdig fra Frankrike, Storbritannia og USAs. Begge landene stemte for å opprette UNAMIR i 1993. Men denne styrken hadde imidlertid samtykke fra begge partene. Videre stemte de for å trappe ned det militære nærværet i april 1994, og for å øke det igjen i mai 1994. Vedrørende opprustingen, begrunnet Kina og Russland beslutninger med henvisning til den humanitære situasjonen inne i Rwanda, ikke til ringvirkningene (S/PV.3377:9-10). Dette var en utvikling fra Irak fire år senere, hvor de hadde vektlagt krisenes regionale ringvirkninger. Russland stemte også for Res. 929 og etableringen av «Operation Turquoise», men var som nevnt skeptiske. De understreket at mandatet var tidsavgrenset, at operasjonen skulle utføres på nøytralt vis og i koordinasjon med UNAMIR. Kina avsto fra å stemme over Res. 929, men ikke av prinsipielle suverenitetshensyn. De begrunnet sin beslutning med at politiske forhandlinger mellom partene var den eneste løsningen på konflikten og at en internasjonal intervensjon kunne bidra til å forverre situasjonen (S/PV.3392:4). Ifølge Davis (2011:237) ville ikke Kina bidra til at humanitære Kapittel VII-resolusjoner skulle bli sedvane. «Operation Turquoise» fikk imidlertid godkjenning fra overgangsregjeringen og de væpnede styrkene i landet, og samtykkekriteriet land med en tradisjonell suverenitetsforståelse vektlegger, var derved oppfylt (Bellamy 2011:264).

4.4 Kosovo (1998-1999)

Forskjellen mellom den individuelle og tradisjonelle suverenitetsforståelsen kom tydeligst til syne i Kosovo-krigen på slutten av 1990-tallet. Konflikten dreide seg kort om at Serbia

prøvde å bringe Kosovo under sterkere sentralstyre, noe kosovoalbanske separatistgrupper motsatte seg. Serbiske styrker satte derfor i gang det som bar preg av etnisk rensing. For å stanse overgrepene, angrep NATO, uten Sikkerhetsrådets autorisasjon, de serbiske styrkene 24. mars 1999. Storbritannias statsminister Tony Blairs (1999) tale i Chicago en måned senere er beskrivende for intervensjonsmaktenes suverenitetsforståelse på det tidspunktet. Han mente at «[i]ngen i Vesten som ser hva som skjer i Kosovo, tviler på at NATOs militære operasjon er rettferdig.[...] Dette er en krig om verdier, ikke territorium», understreket han.³² Blair bedyret at han ikke søkte regimeendring eller ønsket å blande seg inn i Serbias interne anliggender, men situasjonen i Kosovo var *ikke* et internt anliggende, og intervensjonsforbudet må derfor vike. Samme holdning hadde Storbritannia i Sikkerhetsrådet. I voteringen om Res. 1160, der Sikkerhetsrådet innførte våpenembargo under Kapittel VII, gjentok britene at undertrykkelse av sivile ikke er et internt anliggende og at menneskerettsbrudd angår alle land (S/RES/1160; S/PV.3868:12). Selv om de også mente at den humanitære krisen truet stabiliteten på Balkan, var det overgrepene i seg selv Storbritannia reagerte på. Også USA var bekymret for menneskerettsbruddene og gjorde det i voteringen om Res. 1160 klart at de «ikke aksepterer etnisk rensing» (S/PV.3868:13). USA var dessuten bekymret for krisens regionale konsekvenser og mente at konflikten ikke var innenrikspolitikk, men en trussel mot freden på Balkan (S/PV.3988).³³ Frankrike var mer forsiktige og nevnte knapt den humanitære situasjonen inne i Kosovo (S/PV.3937:16). NATO-angrepet ble likevel forsvart med henvisning til menneskerettighetene og frykten for massakre mot kosovoalbanerne (S/PV.3988:9).

Kina og Russland uttrykte en sterk tradisjonell suverenitetsforståelse i Kosovo, hvor Kina så på Kosovo som en del av Serbia, og FN-pakten påla alle medlemsstater å respektere Serbias suverenitet (A/53/PV.85). Dette gjentok de gjennom hele konflikten. Blant annet i diskusjonen om resolusjon 1160. Her avsto Kina fra å stemme, nettopp fordi de mente at Sikkerhetsrådet prøvde å «internasjonalisere» en intern konflikt. Det kunne sette uheldig presedens å blande seg inn i et land uten begge parter samtykke, argumenterte de (S/PV.3868:11-12). Russland stemte på sin side for resolusjonen, men understreket at beslutningen var «ekstremt vanskelig», da de anså Kosovo-krisen som et indre anliggende (S/PV.3868:11). Både Russland og Kina avsto fra over Res. 1203, som autoriserte

³² «No one in the West who has seen what is happening in Kosovo can doubt that NATO's military action is justified [...] This is a just war, based not on any territorial ambitions but on values. »

³³ «It is imperative that the international community take quick measures to avoid humanitarian suffering and widespread destruction. »

overvåkningsflyvinger og et «verifiseringsteam» i Kosovo (S/RES/1203). I tråd med den tradisjonelle suverenitetsforståelsen anklaget Kina NATO for selektivitet og misbruk av menneskerettigheter. «Hvorfor var Kosovo så viktig når hundretusenvise av nødlidende i Afrika også trenger hjelp?» spurte de, for deretter å si at «i internasjonale relasjoner er en tendens å politisere humanitære spørsmål og bruke dem som foranledning for å blande seg inn i suverene stater. Dette gir grunn til bekymring» (S/PV.3968:7).³⁴ Kina mente videre at en intervensjon i Kosovo bryter med FN-paktens formål og prinsipper (S/PV.3937:14). Pakten pålegger FNs medlemsland å respektere Jugoslavias suverenitet og territoriale integritet, mente Kina (S/PV.3937:12-13).

Da NATO-angrepene startet, fordømte Kina og Russland dem umiddelbart. Kina mente at intervensjonen var «et grovt brudd på FN-pakten og folkerettens aksepterte normer» (S/PV.3988:12).³⁵ Det samme gjorde Russland, som la til at «NATO ikke er i posisjon til å bestemme skjebnen til andre suverene og uavhengige stater» (S/PV.3988:2). Kina gjentok at de motsetter seg enhver innblanding i staters interne anliggender, uansett begrunnelse og hva slags type innblanding det er snakk om. Operasjonen var et uttrykk for en maktpolitikk som gir sterke stater rett til å gjøre hva de vil med de svake (S/PV.3988:12). I tråd med den tradisjonelle suverenitetsforståelsen hevdet Russland at humanitære intervensjoner *ikke* er hjemlet i folkeretten (S/PV.3988:2). Kina og Russland understreket – nok en gang – at det kun er Sikkerhetsrådet som kan autorisere maktbruk. 26. mars 1999 presenterte de et resolusjonsforslag hvor NATO-angrepet ble fordømt som et brudd på FN-pakten (S/PV.3989). Bortsett fra Kina og Russland, var det bare Namibia som stemte for.

Da operasjonen var over og Serbia hadde gått med på en fredsplan, vedtok Sikkerhetsrådet Res. 1244, som åpnet for en internasjonal styrke i Kosovo under FNs kommando (S/RES/1244). Russland stemte for, da de mente at resolusjonen bidro til å få håndteringen av Kosovo-konflikten tilbake på et politisk spor og under FNs oppsyn (S/PV.4011). I den forbindelse understreket utenriksminister Sergeij Lavrov at Russland «er for menneskerettigheter, men de må ivaretas med politiske og rettslige metoder og i henhold til FN-pakten». ³⁶ Kina blokkerte ikke Res. 1244, men beskyldte likevel NATO for å befeste de

³⁴ «In international relations, there is a tendency to politicize humanitarian questions and to use them as a pretext to interfere in the internal affairs of sovereign countries. This can only arouse great concern. »

³⁵ «This act amounts to a blatant violation of the United Nations Charter and of the accepted norms of international law. »

³⁶ «It is essential to fight for respect of human rights and norms of international humanitarian law, but solely through political and legal methods on the firm basis of the United Nations Charter and the relevant multilateral instruments.»

etniske skillelinjene som var årsak til krisen. Slike konflikter kan bare løses politisk av partene selv, mente de. Kineserne satte deretter Kosovo i perspektiv. Suverenitetsprinsippet har gradvis forvitret etter Den kalde krigens slutt, mente de. Men det innebar ikke at det hadde utspilt sin rolle. Tvert imot var «det blitt enda viktigere for å hegne om prinsippene i folkeretten» (S/RES/1244:9). Kina mente idéen om at menneskerettigheter trumfer suverenitetsprinsippet, er med «å bygge hegemoni i menneskerettighetenes navn». «Den strider med FN-paktens formål og prinsipper» og gir det internasjonale samfunn grunn til å være vaksomt.³⁷

4.5 Oppsummering

Hovedformålet med denne gjennomgangen var å vurdere hvilken suverenitetsforståelse Sikkerhetsrådets medlemsland uttrykte. Kinas oppsummering etter Kosovo-krisen gjenspeiler tydelig en tradisjonell forståelse av suverenitet, en forståelse de i større eller mindre grad uttrykte gjennom hele 1990-tallet. Sammen med Russland tok de gjennomgående til orde for en restriktiv fortolkning av FN-pakten. I Irak blokkerte ikke landene Res. 688 fordi den humanitære situasjonen i landet truet den regionale stabiliteten, ikke fordi menneskerettsbruddene i seg selv påberopte intervensjon. I Somalia stemte de for alle resolusjonene, men særlig Kina vekta at det ikke var noen statsmakt å få samtykke fra og at resolusjonene derfor var i tråd med FN-paktens bestemmelser. I Rwanda ga landene primært inntrykk av en individuell suverenitetsforståelse, men også her hadde de tradisjonelle reserverasjoner. I Kosovo uttrykte de nærmest en «ren» tradisjonell suverenitetsforståelse. De mente at konflikten var et indre anliggende og måtte løses av partene selv. Om Sikkerhetsrådet skulle vedta sanksjoner, forutsatte det Serbias samtykke. Det hadde ikke NATO-intervensjonen, som Kina og Russland derfor avviste som både ulovlig og illegitim. USA, Frankrike og Storbritannia uttrykte gjennomgående en individuell suverenitetsforståelse, noe som ble svært tydelig i Kosovo. En av de viktigste grunnene til at de intervenerte, var for å forhindre nye overgrep mot sivilbefolkningen. Dette, og faren for konfliktpredning, ga sannsynligvis intervensjonen legalitet i deres øyne. Men de intervenerte likevel da det ble klart at Russland og Kina ville blokkere en aksjon (Ruud og Ulfstein

³⁷ «Since the end of the cold war, the international situation has undergone major changes, but those principles are by no means outdated. On the contrary, they have acquired even greater relevance. At the threshold of the new century, it is even more imperative for us to reaffirm those principles. In essence, the “human rights over sovereignty” theory serves to infringe upon the sovereignty of other States and to promote hegemonism under the pretext of human rights. This totally runs counter to the purposes and principles of the United Nations Charter. The international community should maintain vigilance against it».

2008:203). Samme holdning hadde de hatt til de øvrige intervensjonene på 1990-tallet. I Irak og Somalia var det primært hensynet til menneskerettighetene de vektla. Det samme ble gjorde de i Rwanda, selv om det bare var Frankrike som grep inn.

Til tross for uenighetene viste 1990-tallets konflikter at samtlige land, også Russland og Kina, var villige til å definere menneskerettsbrudd som en trussel mot freden. Men her ble riktignok det «unike» ved situasjonene ofte løftet frem for å redusere presedensverdien, og i tillegg var samtykkekriteriet alltid oppfylt når Sikkerhetsrådet autoriserte intervensjon. I Irak hadde ikke intervensjonen eksplisitt FN-mandat, i Somalia var det ingen regjering å få godkjenning fra og i Rwanda hadde både «UNAMIR» og «Operation Turquoise» partenes samtykke.³⁸ I tilfeller hvor dette kriteriet ikke var oppfylt, som i Kosovo, var ikke Russland og Kina villige til å autorisere intervensjon. USAs hurtige uttrekning fra Somalia og verdenssamfunnets passivitet i Rwanda viste at dessuten at land med en individuell suverenitetsforståelse ikke nødvendigvis intervensjoner, selv om det gjennomføres svært grove menneskerettsbrudd. I tråd med en individuell suverenitetsforståelse ble humanitær intervensjon sett på som en *rett*, ikke en *plikt*.

For at det internasjonale samfunn skulle kunne beskytte sivile i anarkiske og tyranniske stater på en effektiv måte, var det nødvendig å forplikte land til å intervensjonere når det begås grove overgrep og forebygge bruk av veto når de kriserammede landene ikke samtykker. Det var dette The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) ønsket å oppnå med «Responsibility to Protect».

³⁸ Ifølge Glanville (2012) var dette kravet oppfylt i samtlige humanitære intervensjoner med Sikkerhetsrådets autorisasjon på 1990-tallet, også de som ikke er omtalt i denne oppgaven. For eksempel autoriserte Sikkerhetsrådet «Operation Restore Democracy» i Haiti i 1994, en Kapittel VII-resolusjon mot viljen til militærjuntaen som styrte landet. Sikkerhetsrådet reagerte imidlertid på forespørsel av landets demokratisk valgte president, som befant seg i eksil. (Payandeh 2011:369; Glanville 2012:1). Intervensjonen i Øst-Timor i 1999 ble gjennomført etter at Indonesia hadde blitt presset til å invitere styrken (Glanville 2012:1).

5 «Responsibility to Protect» (R2P)

«I lys av 1990-tallets intervensjoner utviklet The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) det som i denne oppgaven operasjonaliseres som en tredje suverenitetsforståelse; R2P. Målet var som nevnt todelt. For det første ville kommisjonen forplikte alle land til å forebygge og stanse ekstreme overgrep, som i Rwanda. I praksis gjaldt dette stater med en individuell suverenitetsforståelse; Frankrike, Storbritannia og USA. For det andre ønsket de å forhindre at stater motsatte seg humanitære intervensjoner når det kriserammede landet ikke samtykket, som i Kosovo i 1999. I praksis gjaldt dette landene med en tradisjonell suverenitetsforståelse; Kina og Russland.³⁹ ICISS' løsning var å utvikle en syntese mellom de to suverenitetsforståelsene; «suverenitet som ansvar for å beskytte» eller R2P. Kommisjonen prøvde å skape konsensus om at alle land har ansvar for å beskytte sin egen befolkning og at dette ansvaret overføres til verdenssamfunnet om staten ikke ivaretar det. I ytterste konsekvens kunne intervenere for å beskytte sivile. Om statene kunne bli enige om at suverenitet innebar ansvar, ikke bare for den enkelte stat, men også for det internasjonale samfunn, kunne de unngå nye humanitære katastrofer lik dem i Rwanda i 1994 og Kosovo i 1999. Det var dette de tilsynelatende gjorde i Libya i 2011.

I dette kapitlet redegjøres det for R2Ps historiske bakgrunn og ICISS' syn på humanitære intervensjoners legalitet og legitimitet. Til slutt operasjonaliseres konseptet.

5.1 Bakgrunn

I kronikken «Two Concepts of Sovereignty», som ble skrevet i lys av Kosovo-krigen, var Kofi Annan (1999) svært kritisk til NATOs alenegang mot serbiske styrker. Men samtidig understreket han at alle stater, også Serbia, er ansvarlige for å beskytte sin egen befolkning. «Er det legitimt for en regional organisasjon å bruke makt uten FNs godkjenning? Er det akseptabelt å la grove menneskerettsbrudd vedvare, uten å gripe inn? Det internasjonale samfunns manglende evne til å forene disse interessene kan bare ses som en tragedie», skrev generalsekretæren. Den uavhengige kommisjonen som evaluerte den, konkluderte med at

³⁹ Land med en individuell suverenitetsforståelse kan selvsagt legge ned veto og stater med en tradisjonell suverenitetsforståelse kan intervenere for å beskytte menneskerettighetene. Men de humanitære intervensjonene som på 1990-tallet ble som regel initiert og anført av USA, Frankrike eller Storbritannia (jf. Wheeler 2001). I tillegg ble det kun lagt ned veto mot en Kapittel VII-resolusjon én gang mellom 1990 og 1999: Dette var Russlands veto mot en resolusjon som ville innebære økt press på Jugoslavia (FRY) i 1995. På 2000-tallet var det Kina og Russland som blokkerte flest Kapittel VII-resolusjoner, Russland i forbindelse med Kypros i 2004, og Kina og Russland i Zimbabwe i 2008 og Syria i 2011-12. USA la ned ett veto mot en Kapittel VII-resolusjon, vedrørende immunitet fra ICC (For gjennomgang, se Foreign & Commonwealth Office 2012).

intervensjonen i Kosovo var «legitim, men illegal», og anbefalte Annan å utarbeide prinsipielle retningslinjer for å avgjøre hvordan lignende kriser kunne håndteres i fremtiden (Independent International Commission on Kosovo 2000:86). Oppgaven tilfalt kanadisksponsede ICISS, en uavhengig kommisjon, som var bredt geografisk sammensatt for å øke muligheten til at ulike land kunne slutte seg til konseptet.

Ifølge ICISS (2001a:2) gikk mandatet ut på «å bygge en bredere forståelse av utfordringen det er å forene intervensjon på humanitært grunnlag og [den tradisjonelle forståelsen av] suverenitet», et arbeid de anså som betimelig av flere grunner. Krisene på 1990-tallet hadde vist at folkeretten ikke var tilpasset de nye utfordringene verden sto overfor, særlig ikke økningen i antallet borgerkriger og disse konfliktenes konsekvenser for sivile. For det andre hadde verdenssamfunnet vist større vilje til å beskytte uskyldige i konflikt, noe de rundt 40 fredsbevarende oppdragene Sikkerhetsrådet hadde autorisert siden 1989 var et tegn på (ICISS 2011a:7). Ifølge Ramesh Thakur (2011) var R2P forsøk på å finne en balanse mellom «ikke-intervensjon og ikke-likegyldighet», som hadde preget det foregående tiåret.

I rapporten «Responsibility to Protect», som ble overrakt Kofi Annan i 2001, presenterte kommisjonen sin løsning på generalsekretærens dilemma: «suverenitet som ansvar for å beskytte», eller R2P. Konseptet bygde på en gammel idé, som først ble først artikulert av den sudanske diplomaten Francis Deng.⁴⁰ På midten av 1990-tallet prøvde Deng, som den gang var FNs representant for internt fordrevne, å finne en måte å hjelpe personer på flukt i sitt eget land. Utfordringen besto i at folkeretten hovedsakelig inneholder retningslinjer for å beskytte flyktninger som har krysset landets grenser. Deng (1996:xiii) utviklet derfor en forståelse av suverenitet som skulle gjøre det mulig å hjelpe internt fordrevne når den kriserammede staten ikke ønsket assistanse. Han argumenterte for at staten har et *ansvar* for å beskytte sin befolkning, og at det internasjonale samfunn har et sekundært ansvar om staten forsømmer sine forpliktelser.

I «Responsibility to Protect» ble Dengs arbeid videreutviklet. ICISS presenterte R2P som et tredelt konsept. I) Alle land har ansvar for å beskytte sin egen befolkning fra grove overgrep. II) Staten har også et ansvar overfor det internasjonale samfunn å ivareta dette ansvaret og bør derfor be om hjelp om den ikke klarer det selv. III) Det internasjonale samfunn har et ansvar å hjelpe den kriserammede staten med å ivareta sine forpliktelser. Dersom staten ikke ønsker hjelp, eller begår ugjerningene selv, overføres ansvaret til det

⁴⁰ For en gjennomgang av R2Ps historiske bakgrunn, se eksempelvis Luke Glanvilles (2011b) «The antecedents of 'sovereignty as responsibility'».

internasjonale samfunn. I ekstreme tilfeller er verdenssamfunnet altså forpliktet til å gripe inn, militært om nødvendig, for å beskytte sivilbefolkningen (ICISS 2001a:14).⁴¹ Suverenitet som ansvar besto med andre ord av et nasjonalt og et internasjonalt element. Stater har både ansvar overfor befolkningen og det internasjonale samfunn.

R2P kan leses som syntese mellom den tradisjonelle og den individuelle suverenitetsforståelsen. I rapporten viste ICISS (2001a:13) eksplisitt til Annans kronikk og argumenterte for at den individuelle suverenitetsforståelsen «ikke må ses som en utfordring mot den tradisjonelle», men at land med en tradisjonell suverenitetsforståelse bør ta større hensyn til menneskerettighetene. ICISS' overordnede mål var å beskytte sivile som utsettes for overgrep, men kommisjonen presiserte samtidig at R2P var forankret både i selvråderetten og menneskerettighetene. Retten til ikke-intervensjon er ment å beskytte folkegrupper og kulturer og la dem ivareta sine religiøse og etniske forskjeller, men ifølge ICISS (2001a:31,75) er denne retten meningsløs om store deler av folkegruppene massakreres eller utsettes for etnisk rensing.⁴² I slike tilfeller må verdenssamfunnet kunne gripe inn. Som Ban ki-Moon påpekte i 2009, gikk R2P primært ut på å hjelpe land å ivareta sitt ansvar for å beskytte. På denne måten kunne de styrke statens suverenitet, ikke svekke den (A/63/677:10).

ICISS fremstilte de tre ansvarselementene som forenelige med eksisterende suverenitetsforståelser. For det første kunne alle land kunne være enige om at stater har et ansvar overfor sine innbyggere. Ifølge Bellamy (2009:15) har beskyttelse av befolkningen alltid vært innbakt i suverenitetsbegrepet, selv om dette utarbeidet som konsept først på 1990- og 2000-tallet. For eksempel ble Kong Leopold presset til å gi fra seg herredømmet over Kongo til Belgia da det ble kjent hvordan han behandlet lokalbefolkningen (Bellamy 2009:13). Ingen kunne heller ha argumentert for at Rwanda hadde ivaretatt sitt ansvar under folkemordet i 1994. For det andre kunne alle land være enige om at stater har et ansvar overfor verdenssamfunnet. Ifølge Carsten Stahn (2007:112) har stater aldri kunnet gjøre som de vil uten omtanke for konsekvensene det får for andre land. Stater er også pålagt et internasjonalt ansvar gjennom

⁴¹ «While the state whose people are directly affected has the default responsibility to protect, a residual responsibility also lies with the broader community of states. This fallback responsibility is activated when a particular state is clearly either unwilling or unable to fulfill its responsibility to protect or is itself the actual perpetrator of crimes or atrocities; or where people living outside a particular state are directly threatened by actions taking place there.»

⁴² «The non-interference rule [...] protects peoples and cultures, enabling societies to maintain the religious, ethnic, and civilizational differences that they cherish. There is no prospect of genuine equality among peoples unless the sovereignty of states is respected [...]» «Equally, the very term "international community" will become a travesty unless the community can act decisively when large groups of people are being massacred or subjected to ethnic cleansing.»

såkalte *erga omnes*-forpliktelser. For eksempel oppfattes grove overgrep, som folkemord, som en krenkelse av alle land og gir en rett til å reagere, selv om de ikke rammes direkte av overgrepene (Ruud og Ulfstein 2008:72). For det tredje kunne stater, ved å erkjenne at suverenitet innebærer ansvar, også bli enige om at noen må overta ansvaret om staten forsømmer det. Selv om dette elementet av R2P i teorien var forenelig med eksisterende suverenitetsforståelser, var det likevel kontroversielt. Intervensjonene på 1990-tallet hadde vist at Sikkerhetsrådet var villig til å gripe inn for å beskytte sivile, men i de færreste tilfellene hadde intervensjonsmaktene sagt at de følte seg forpliktet til å gjøre det. De hadde vitterlig uttrykt bekymring for sivilbefolkningen, men ingen argumenterte med at de hadde et ansvar for å gripe inn.⁴³ Med R2P prøvde ICISS å pålegge verdenssamfunnet en *positiv plikt* til å beskytte nødlidende (Pattison 2010:15-16; Peters 2009:539). Selv om kommisjonen ikke sa noe om dette var et legalt eller moralsk ansvar, var det uansett få som ønsket å forplikte seg til å intervenere hver gang et land forsømte sitt ansvar, uavhengig av hvilken suverenitetsforståelse de hadde.

5.2 R2P og folkeretten

ICISS (2001a:xi) plasserte R2P i eksisterende folkerett. Det internasjonale ansvaret for å beskytte ble gitt Sikkerhetsrådet, som kan autorisere humanitære intervensjoner med hjemmel i Kapittel VII (ICISS 2011a:50).⁴⁴ I rapporten presiserte ICISS (2011a:8) at dette gjaldt «med eller uten den aktuelle staten eller dens ledes samtykke». Kommisjonen mente at statenes praksis på 1990-tallet viste det eksisterte en sedvanerett for humanitære intervensjoner, og minnet om at Sikkerhetsrådet i Somalia og Rwanda hadde autorisert maktbruk utelukkende på humanitært grunnlag. I tillegg argumenterte den for at R2P er i tråd med en rekke folkerettslige dokumenter, blant andre Folkemordskonvensjonen, Genèvekonvensjonene og ICC-statuttene. Selv om ICISS mente at det først og fremst var Sikkerhetsrådet som kunne autorisere slike aksjoner, viste de også til den såkalte «Uniting for Peace»-doktrinen, som gir

⁴³ Som nevnt forsvarer humanitære intervensjoner som regel moralsk, ikke legalt. Selv om stater med en individuell suverenitetsforståelse argumenterer for at slike aksjoner kan ha legalitet i folkeretten, dreier det seg om en rett til intervensjon. Ifølge Stahn (2007:115) folkeretten nesten utelukkende av negative plikter, som dreier seg om hva stater *ikke* kan gjøre. Ifølge Bellamy (2010:161) finnes det unntak. I *Bosnia vs. Serbia* mente Den internasjonale straffedomstolen (ICJ) at stater er folkerettslig pålagt å forhindre folkemord; art. 1 i Genèvekonvensjonene pålegger alle stater å sørge for at («ensure respect») at internasjonal lov håndheves; mens Den internasjonale lovkommisjonen (ILC) at stater har en plikt til å samarbeide for å stanse noen typer folkerettsbrudd. Men dette forutsetter ifølge Bellamy en liberal fortolkning, og en slik fortolkning er omstridt.

⁴⁴ ICISS (2007:50) understreket riktignok at det fremdeles gjensto mye arbeid for å klargjøre innholdet i Kapittel VII.

Generalforsamlingen mulighet til å behandle saker om fred og sikkerhet når Sikkerhetsrådet er handlingslammet (Ruud og Ulfstein 2008:214). ICISS' argumenter for humanitær intervensjon var på lang vei de samme som stater med en individuell suverenitetsforståelse anførte.

5.3 Seks kriterier for humanitær intervensjon

For at humanitære intervensjoner skulle være legitime, måtte de oppfylle seks kriterier (ICISS 2001b:140-143).⁴⁵ *Rett årsak* innebar at slike aksjoner bare er akseptable om en stat begår eller ikke klarer å forhindre «etnisk rensing» eller «storstilt tap av menneskeliv». ⁴⁶ Dette var et sentralt poeng i ICISS-rapporten, da det sier hva staters ansvar består av – staters ansvar består i å beskytte befolkningen fra denne typen overgrep. ICISS foreslo deretter et spekter av tvangstiltak for å håndtere slike situasjoner, i siste instans militær intervensjon. *Rett intensjon* betød at intervensjonsmaktene primært må ha humanitære hensikter, mens *rett autoritet* innebar at det er først og fremst er Sikkerhetsrådet som kan autorisere maktbruk. Dersom Sikkerhetsrådet er handlingslammet, foreslo ICISS (2001a:51) også en klausul, som gikk ut på at P5 ikke nedla veto om rett årsak-kriteriet var oppfylt. ICISS åpnet som nevnt for at potensielle intervensjonsmakter også kunne henvende seg til Generalforsamlingen om Sikkerhetsrådet ikke kom til enighet. *Siste utvei* innebar at ikke-militære midler måtte prøves ut først, mens *proporsjonalitet* innebar at intervensjonsmakten må respektere krigens folkerett og ikke bruke mer makt enn nødvendig. Det siste kriteriet, *rimelige utsikter*, innebar at maktbruk kun er legitimt i tilfeller der målene kan nås. De fleste av disse kriteriene var ikke nye, men utledet av rettferdig krig-tradisjonen (ICISS 2001b:140-143).

ICISS presiserte at R2P ikke bare omhandlet intervensjon, eller det de kalte «ansvar for å reagere». Vel så viktig var «ansvar for å forebygge», som omhandlet preventive tiltak, og «ansvar for å gjenoppbygge», som innebar at intervensjonsmakten må forplikte seg til å bistå i

⁴⁵ ICISS (2001a:16) ønsket i utgangspunktet å gå vekk fra «humanitær intervensjon» og «retten til å intervenere», særlig fordi begrepene hadde blitt negativt ladet på 1990-tallet. Hadde kommisjonen innlemmet «humanitære intervensjoner» i R2P-vokabularet, ville konseptet neppe fått tilslutning. I tillegg innebar «retten til humanitær intervensjon», som land med en individuell suverenitetsforståelse hadde fremmet på 1900-tallet, at man så slike aksjoner fra den intervensjonsmaktens side, ikke dem som skulle beskyttes. Kommisjonen ønsket derfor å erstatte «retten til humanitær intervensjon» med «ansvar for å beskytte» og «humanitær intervensjon» med «militær intervensjon for å beskytte sivile» (military intervention for human protection purposes) eller bare «intervensjon» (ICISS 2001a:16-17). Videre i denne oppgaven brukes «humanitær intervensjon» fordi begrepet i brukes på samme måte som «militære intervensjoner for å beskytte sivile».

⁴⁶ «large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or large scale “ethnic cleansing,” actual or apprehended” whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape. »

gjenoppbyggingsarbeidet etter at konflikten var over. Resten av denne oppgaven omhandler konseptets militære aspekt.

5.4 Operasjonalisering av R2P

I denne oppgaven er R2P operasjonalisert som en suverenitetsforståelse, et sett idéer om humanitære intervensjoners legalitet og legitimitet. På samme måte som den individuelle og tradisjonelle suverenitetsforståelsen, fungerer ICISS' idéer som et «moralsk veikart» for stater som har internalisert dem. Den analytiske utfordringen med R2P som idealtipe, er at den bygger på de to andre suverenitetsforståelsene og derfor vil overlappe med disse. For eksempel er ICISS' syn på humanitære intervensjoners legalitet tilnærmet lik den individuelle suverenitetsforståelsens. Om et land mener at humanitære intervensjoner er folkerettslig forsvarlig ved å vise FN-paktens Kapittel VII, uttrykker det da R2P eller en individuell suverenitetsforståelse? Dette er naturligvis en utfordring for studiens målevaliditet, da idealtyper bør være gjensidig utelukkende.

For å redusere problemet, rendyrkes det som skiller R2P fra de andre forståelsene, nemlig fokuset på «ansvar» og «plikt». ICISS' syn på legitimitet og legalitet er innfelt i R2Ps tre ansvarselementer. Dersom stater har forsømt sitt ansvar for å beskytte, overføres dette ansvaret til det internasjonale samfunn, som må gripe inn under Kapittel VII eller gjennom Uniting for Peace-doktrinen (*dette er altså synet på legalitet*) om de seks kriteriene er oppfylt (... og *dette er synet på legitimitet*), som det ble redegjort for i avsnitt 5.2 og 5.3. Analytisk gir det derfor mindre mening å dele inn R2P på samme måte som de to andre idealtypene. Fokuset vil ligge på «ansvar» og «plikt» og om statene bruker ansvarsretorikk i debatter om humanitære intervensjoner.⁴⁷

Dette byr på flere metodiske utfordringer. For det første er det vanskelig å fastslå om landene bruker ord som «ansvar» og «plikt» med det samme meningsinnholdet som legges i R2P, og om de i det hele tatt viser til R2P når de velger disse ordene. Ansvarsretorikk ble brukt også før R2P ble utviklet. For eksempel mente Frankrike at verdenssamfunnet hadde en plikt til å intervenere i Irak i 1991 (se avsnitt 4.3). Ordbruken kan ha vært vilkårlig den gang, og det er den muligens i dag òg. Likevel kan det tenkes at landenes beslutningstakere er blitt

⁴⁷ Siden det er tvilsomt at R2P var et folkerettslig konsept, er det flere som legger vekt på R2Ps språklige funksjon, Eli Stamnes (2009:77) mener at R2P fungerer som en «speech act» Når land bruker ansvarsretorikk i forbindelse med en krisesituasjon, heves krisen over «vanlig» utenrikspolitikk. Slik blir «R2P-språk» en katalysator for handling. På samme måte mener Gareth Evans (2008:65) R2P fungerer som et «kamprop», som bidrar til at stater reagerer hurtig og effektivt i møtet med ekstreme situasjoner.

mer bevisste på hvordan de bruker ord som «ansvar» og «plikt» etter at R2P ble etablert som begrep. Gitt at stater bruker «R2P-språk» bevisst, kan det forventes at stater som har internalisert ICISS' idéer, bruker formuleringer som «ansvar for å beskytte» og «plikt til å beskytte» i debatter om humanitære intervensjoner. I litteraturen om R2P er det som regel slik konseptets innflytelse vurderes. At Resolusjon 1973 ble hyllet som R2Ps gjennombrudd, var nettopp fordi den benyttet ICISS' terminologi. Den andre utfordringen består i at land kan føle ansvar for å beskytte uten å gi eksplisitt uttrykk for det. Dette er et generelt problem med studiet av idéer; det er vanskelig å påvise idéers eksistens og innflytelse om de ikke uttrykkes. Et alternativ er å se hva statene gjør, for eksempel ved å se på stemmeadferd. Her er problemet at en blank eller positiv stemme kan gi uttrykk for flere suverenitetsforståelser. I denne oppgaven legger jeg derfor vekt på hva som uttales eksplisitt eller antydes, og vurderer eventuell handling i lys av det. Hvilke overgrep som markerer statenes ansvar, diskuteres hovedsakelig i forbindelse med Sikkerhetsrådets Res. 60/1. I de spesifikke krisene, Darfur og senere Libya, ble ikke overgrepene nevnt i R2P-formuleringene, det var snakk om ansvar for å beskytte, ikke «ansvar for å beskytte mot folkemord» etc.

Det er også viktig å sondre mellom det nasjonale og det internasjonale ansvarselementet. Om stater viser til for eksempel «verdenssamfunnet har ansvar for å beskytte Libyas befolkning», vil dette være et sterkere uttrykk for R2P enn en henvisning til det nasjonale ansvarselementet; «Libya har ansvar for å beskytte sin egen befolkning» eller «Libya har et ansvar overfor verdenssamfunnet». Det er også relevant hvor konsekvent statene bruker slik retorikk. Dersom et land gjennomgående viser til R2P, tyder det på sterkere internalisering enn om landene henviser til konseptet sporadisk. Landene kan også bruke R2P-språk strategisk, uten å føle seg oppriktig underkastet et slikt ansvar. Men over tid kan det å handle på bakgrunn av andres oppfatninger, føre til internalisering av disse idéene.

På neste side er Tabell 1 utvidet med de idealtypiske uttalelsene som kan utledes fra den tredje suverenitetsforståelsen, R2P. I resten av oppgaven vil tradisjonell suverenitet og individuell suverenitet diskuteres opp mot suverenitet som ansvar. R2P er fremstilt som en syntese, og formålet med oppgaven er å finne ut om landenes forståelser av suverenitet nærmet seg denne mellomposisjonen. Bakerst i oppgaven ligger det vedlagt en sammenfatning av R2P

Tabell 2.

	Tradisjonell suverenitet	R2P	Individuell suverenitet
Normativ forankring	Selvråderetten	Selvråderetten og menneskerettigheter	Menneskerettigheter
Legitimitet	<p>Menneskerettsbrudd er et internt anliggende. En stats innbyggere må selv bestemme hvordan de løser sine konflikter.</p> <p>Menneskerettighetene er et vestlig konsept, og brudd på disse rettighetene gir ingen rett til intervensjon.</p> <p>Humanitære intervensjoner drives av andre motiver enn hensynet til menneskerettighetene, og bør derfor forbys</p>	<p>Stater har hovedansvaret for sin egen befolkning</p> <p>De har også et ansvar overfor det internasjonale samfunn å ivareta dette ansvaret.</p>	<p>Grove menneskerettsbrudd er et internasjonalt, ikke internt anliggende.</p> <p>I slike tilfeller foreligger det en <i>rett</i> til humanitær intervensjon, ikke en <i>plikt</i>.</p> <p>Humanitære intervensjoner er ekstraordinære tiltak etter at diplomati har mislyktes.</p> <p>Sikkerhetsrådets autorisasjon er å foretrekke, men ikke en nødvendighet.</p> <p>Ingen er forpliktet til å gripe inn om intervensjon forverrer situasjonen.</p>
Legalitet	<p>Respekten for FN-paktens prinsipper – suverenitet, territoriell integritet, enhet og politisk uavhengighet – er overordnet.</p> <p>Fra disse prinsippene følger det at enhver innblanding i et annet land, krever denne statens samtykke.</p> <p>Humanitære intervensjoner er kun legale om det ikke finnes et regime å få samtykke fra, eller det er fare for regional konfliktpredning.</p> <p>Humanitære intervensjoner må ha Sikkerhetsrådets autorisasjon.</p>	<p>Dersom de ikke ivaretar dette ansvaret, har det internasjonale samfunn et ansvar til å bistå dem. Om de ikke ønsker vår hjelp, har vi et ansvar å beskytte de nødlidende.</p>	<p>Menneskerettighetene er så sterke og eksplisitte i FN-pakten at andre land kan intervenere på bakgrunn av dem.</p> <p>Kapittel VII åpner for intervensjon på humanitært grunnlag, selv om det ikke er fare for regional konfliktpredning.</p> <p>Statspraksis har skapt sedvanerett til intervensjon.</p> <p>Humanitær intervensjon forutsetter ikke den kriserammede statens samtykke.</p>

6 Suverenitetsforståelser, 2001-2011

For å vurdere om Libya-intervensjonen markerte et sammenfall av P5s suverenitetsforståelser, er det nødvendig å skissere utviklingen fra «Responsibility to Protect» (R2P) ble lansert i 2001 frem til Resolusjon 1973 ble vedtatt i 2011. I denne perioden ble konseptet diskutert i en rekke debatter og under flere kriser, men i denne oppgaven fokuseres det på de viktigste: Generalforsamlingens toppmøte i 2005, herunder Sikkerhetsrådets tilslutning til Res. 60/1 og Generalforsamlingens debatt om R2P i 2009. Disse debattene er sentrale i utviklingen av R2P og gir et inntrykk av hvordan statene forholdt seg «direkte» til konseptet. I tillegg gjør jeg rede for statenes posisjoner i Darfur-konflikten. Siden dette var den første krisen hvor det ble referert eksplisitt til R2P, kan den indikere en gryende tilslutning til konseptet. Samlet kan begivenhetene si noe om hvorvidt suverenitetsforståelsene nærmet seg hverandre før 2011 og danner således grunnlag for diskusjonen om Libya-intervensjonen markerte et sammenfall. Jeg går gjennom begivenhetene i kronologisk rekkefølge.

6.1 Generalforsamlingens toppmøte i 2005

I perioden fra 2001 til 2005 ble det gjort mye arbeid for å videreutvikle R2P, men i FN ble ikke konseptet formelt satt under debatt før Generalforsamlingens toppmøte i 2005.⁴⁸ Her sluttet verdenssamfunnet seg i Res. 60/1 til *deler* av konseptet. USAs holdning til R2P ble skissert i den såkalte Ginrich-Mitchell-rapporten, hvor amerikanerne argumenterte for at alle land har ansvar for sin egen befolkning og at øvrige stater kan og bør intervenere om dette ansvaret forsømmes (USIP 2005:29). Selv om dette virket som en klar tilslutning til R2P, modererte de seg senere. I forbindelse med utkastet til Res. 60/1 mente USAs FN-ambassadør John Bolton (2005) at Sikkerhetsrådet må være beredt på å gripe inn for beskytte sivile og avviste at intervensjonsforbudet hindrer Sikkerhetsrådet i å fatte slike tiltak. Men Bolton understreket samtidig at det ikke eksisterer en plikt til å gjennomføre humanitære

⁴⁸ For eksempel etablerte Kofi Annan i 2003 «The High Level Panel on Threats, Challenges and Change», hvis mandat var å vurdere trusselen mot internasjonal fred og sikkerhet, evaluere hvordan internasjonale institusjoner håndterer disse truslene, samt å komme med forslag til hvordan FN kan styrkes i arbeidet med å møte disse utfordringene. I 2004 utga panelet «A More Secure World: Our Shared responsibility», der de støttet «den fremvoksende normen om at det er et internasjonalt ansvar å beskytte, under Sikkerhetsrådets autoritet, militært om nødvendig». I rapporten «In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All» sluttet Kofi Annan (2005) seg til panelets uttalelse. «Jeg er fullt klar over at dette er et sensitivt tema, men er likevel enig med panelet. Jeg mener at vi har et ansvar for å beskytte, og dette ansvaret krever handling om nødvendig». Annan oppfordret deretter det internasjonale samfunn om å støtte opp om prinsippet om ansvar for å beskytte (Stahn 2007). Ifølge Stahn (2007:107) ble R2P fremstilt noe forskjellig i de tre overnevnte rapportene, noe som bidro til å gjøre R2Ps betydning enda mer uklar. I denne oppgaven fokuserer jeg som nevnt på ICISS' versjon av R2P.

intervensjoner. Alle land har ansvar for sin egen befolkning, og det internasjonale samfunn har et ansvar for å bistå dem. Men dette er ikke like sterkt som vertsstatens ansvar, mente han. Dette var et poeng USA gjentok i de fleste debatter om R2P – amerikanerne gjorde det helt klart at de ikke ville påta seg et generelt ansvar for å beskytte. Storbritannia og Frankrike betvilte på sin side at R2P kunne skape den politiske viljen som humanitære intervensjoner forutsetter. Selv om verdenssamfunnet blir enige om noen felles retningslinjer, er det fortsatt avhengig av at noen *gjennomfører* operasjonen, mente de (Bellamy 2009:67). Selv stilte de seg imidlertid positive til konseptet.

Innledningsvis virket også Kina positivt innstilt til R2P. De mente at alle land bærer hovedansvaret for å beskytte sin egen befolkning, men understreket samtidig at konflikter hvor grove overgrep forekommer, er komplekse og at verdenssamfunnet derfor må være forsiktige når det vurderer om et kriserammet land har ivaretatt sitt ansvar. Kina medga også at humanitære kriser kan være et internasjonalt anliggende, men at eventuelle inngrep må «være i overensstemmelse med FN-pakten» (Kinas FN-delegasjon 2005).⁴⁹ Selv om disse uttalelsene kunne leses som en forbeholden tilslutning til R2P, vektla Kina likevel det de alltid hadde gjort; at intervensjoner må være i «streng overensstemmelse med den berørte statens vilje». De var med andre ord skeptiske til å lempe på kravet samtykke, slik The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) hadde foreslått. Dette var noe president Hu Jintao senere la stor vekt på i sin tale til Generalforsamlingen. Ifølge Jintao er «respekten for andre lands suverenitet, territorielle integritet og rett til selv å velge styresett og utviklingsmodell, overordnede prinsipper i FN-pakten», og «Kina er sterk motstander enhver innblanding i andre lands interne anliggender og bruk av militær makt» (Jintao 2005).⁵⁰ Om Kina innledningsvis virket positive til R2P, gjorde Jintao det klart at de sto ved sin ikke-intervensjonistiske linje. Til slutt påpekte Kina og Russland at kun Sikkerhetsrådet kan autorisere militære intervensjoner, og at det å åpne for noe annet,

⁴⁹ «Each state shoulders the primary responsibility to protect its own population. However, internal unrest in a country is often caused by complex factors. Prudence is called for in judging a government's ability and will to protect its citizens. [...] When a massive humanitarian crisis occurs, it is the legitimate concern of the international community to ease and defuse the crisis. Any response to such a crisis should strictly conform to the UN Charter and the opinions of the country and the regional organization concerned should be respected. »

⁵⁰ «Mutual respect and treating each other as equals have become an important consensus of the international community. Respect for sovereignty and territorial integrity, as well as respect for countries' right to independently choose their own social systems and paths of development, are not only important principles enshrined in the UN Charter, but have increasingly become guiding principles for countries with differing social systems and development levels to establish and develop their relations. [...] We should all oppose acts of encroachment on other countries' sovereignty, forceful interference in a country's internal affairs, and willful use or threat of military force.»

undergraver FN-pakten (Bellamy 2009:87). Russland anførte dessuten at Pakten gir tilstrekkelig mandat til å håndtere humanitære katastrofer og at det derfor var unødvendig å gå videre i arbeidet med R2P. De forbeholdt seg med andre ord retten til å nedlegge veto dersom det kriserammede landet ikke samtykket.

6.1.1 Generalforsamlingens resolusjon 60/1

Artikkel 138 og 139 i Generalforsamlingens resolusjon 60/1 omtales ofte som den offisielle og internasjonalt anerkjente versjonen av R2P (Hehir 2012:49).⁵¹ Men resolusjonen var en revidert versjon av ICISS-rapporten, og tydet på at landene stort sett forsto suverenitet slik de hadde gjort før konseptet ble lansert. Res. 60/1 fastslo at det kun er Sikkerhetsrådet som kan autorisere militær intervensjon. ICISS hadde for at også Generalforsamlingen kunne vedta intervensjon, men dette ble utelatt fra Res. 60/1. Det samme ble klausulen om å avstå fra å nedlegge veto (Strauss 2009:296). Videre hadde ICISS presisert at humanitære intervensjoner kan gjennomføres uten vertsstatens samtykke. Dette ble ikke eksplisitt nevnt i Res. 60/1, selv om referansen til Kapittel VII innebar at samtykke ikke er nødvendig om krisen defineres som en trussel mot freden (Glanville 2012:4). I tillegg ble intervensjonsterskelen hevet fra «omfattende tap av liv» til mer spesifikke «folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensning og forbrytelser mot menneskeheten». Det var heller ikke nok at staten manglet «evne eller vilje» til å beskytte befolkningen. Den måtte *åpenbart mislykkes* («manifestly fail») i å ivareta dette ansvaret. Den viktigste endringen var imidlertid at resolusjonen ikke pålegger verdenssamfunnet et *ansvar for å reagere*, slik ICISS hadde foreslått. Isteden brukes den mer uforpliktende formuleringen at stater må være «beredt» («prepared») til å handle på «ad hoc-basis». Mange mener at dette gjorde Res. 60/1 folkerettslig substansløs. Å ta med en

⁵¹ Artikkel 138: «Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability. »

Artikkel 139: «The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity [...]»

ansvarsformulering var nødvendig for å forplikte statene til å beskytte sivile i tilfeller hvor de overnevnte folkerettsbruddene begås (Strauss 2009:319, Hehir 2010:222).

6.1.2 Sikkerhetsrådets resolusjon 1674

I Res. 1674, som ble vedtatt 28. april 2006, viste Sikkerhetsrådet til artikkel 138 og 139 i Res. 60/1 og formaliserte derved sin støtte til den versjonen av R2P Generalforsamlingen hadde blitt enige om (Bellamy 2009:133). I voteringen gjentok Frankrike og Storbritannia at de ikke trodde konseptet kunne skape den politiske viljen intervensjon forutsetter, men at de selv var positive til R2P (S/PV.5319b). USA gjorde det nok en gang klart at de ikke anser det som et kollektivt ansvar å beskytte sivile. Stater har hovedansvar for sin egen befolkning, og formålet med internasjonal innblanding er å styrke det kriserammede landets evne til å ivareta dette ansvaret, ikke å overta hele ansvaret selv, mente de (S/PV.5319b). Kina og Russland prøvde på sin side å nedtone betydningen av Res. 60/1. Russland mente at verdenstoppmøtet i 2005 først og fremst var en «rådslagning» uten folkerettslige eller politiske implikasjoner, og at tiden ikke var moden for at R2P skulle drøftes i FNs øverste organ (S/PV.5319:19). Kina gjentok at enhver internasjonal reaksjon på humanitære kriser må harmonere med FN-paktens prinsipper. Eventuelle aksjoner må ikke undergrave det aktuelle landets suverenitet og territorielle integriteten, påpekte de (S/PV.5319:30).

Oppsummert ble Sikkerhetsrådets medlemmer i de to resolusjonene enige om at stater har ansvar for sin egen befolkning og at det internasjonale samfunn må være beredt til å gripe inn om sivile utsettes for grove overgrep. Men statene forpliktet seg ikke til å intervenere eller avstå fra å nedlegge veto på prinsipielt grunnlag. Resolusjonene var likevel viktige da de, tross alt, formaliserte flere av idéene ICISS prøvde å skape oppslutning om. Over tid kunne disse idéene internaliseres og forme måten humanitære kriser ble håndtert på. Da Res. 1674 ble vedtatt, var det uansett lite som tilsa at statene ville stille seg annerledes til en stor humanitær krise enn de gjorde i Rwanda eller Kosovo, noe som ble tydelig i forbindelse med konflikten i Darfur.

6.2 Darfur (2004-)

Mellom 2005 og 2011 ble R2P også omtalt i forbindelse med valgopptøyene i Kenya (2007-2008), konflikten i Georgia (2008), syklonen Nargis i Myanmar (2008), Gaza (2009), Sri Lanka (2008-2009), DR Kongo og Nord-Korea (2010) (Bellamy 2010:149). Men den kanskje

viktigste var krisen i Darfur, som Alex Bellamy og Paul Williams (2005:30) beskriver som en viktig prøvestein for R2P, siden dette var den første krisen konseptet ble påberopt i.

Krisen oppsto etter at sudanske regjeringen og Janjaweed-militsen slo ned på et opprør i Darfur-regionen vest i Sudan i 2004, en aksjon som etter hvert tok form av massakre og etnisk rensing. Kofi Annan trakk paralleller til folkemordet i Rwanda ti år tidligere og mente at FN måtte vurdere å gripe inn, militært om nødvendig, for å komme sivilbefolkningen til unnsetning (FN 2004). I juli 2004 fordømte Sikkerhetsrådet overgrepene i Res. 1556, innførte våpenembargo og autoriserte en AU-styrke, African Union Mission in Sudan (AMIS), med Sudans samtykke. I resolusjonen ble den sudanske regjeringens ansvar for å beskytte menneskerettighetene fremhevet, riktignok uten henvisning til verdenssamfunnets sekundære ansvar (S/RES/1556). Resolusjonen bidro ikke til å gjøre situasjonen bedre, og 18. september 2004 fulgte Sikkerhetsrådet opp med Res. 1564, hvor «Sudans ansvar for å beskytte» ble gjentatt (S/RES/1564). I tillegg opprettet Sikkerhetsrådet en granskings-kommisjon, som senere fastslo at det hadde blitt begått etnisk rensing og krigsforbrytelser i Darfur (ICI 2005:4). Det ble raskt klart at den underutstyrte og -bemannede AMIS-styrken ikke klarte å håndheve sitt mandat, og 31. august 2006 åpnet Sikkerhetsrådet i Res. 1706 for å overføre oppdraget til FN. Den refererte til art. 138 og 139 i Generalforsamlingens res. 60/1, samt Res. 1679, og var den første Kapittel VII-resolusjonen med henvisning til R2P (S/RES/1706; Bellamy og Williams 2005). Likevel presiserte resolusjonen at utplassering av FN-styrken forutsatte at Sudan samtykket, noe som reduserte betydningen av R2P-henvisningen. Et sentralt poeng med R2P er som nevnt at intervensjon *ikke* krever vertsstatens invitasjon.

Under Darfur-krisen brukte flere av Sikkerhetsrådets medlemmer ansvarsretorikk. I debatten om Res. 1564 mente Frankrike at Sudans regjering er ansvarlig for sin egen befolkning og at verdenssamfunnet må kunne gripe inn om den forsømmer dette ansvaret (S/PV.5015:9). Også Storbritannia og USA mente at Sudan har et grunnleggende ansvar å beskytte sin egen befolkning, men nevnte i motsetning til Frankrike *ikke* R2Ps internasjonale element (S/PV.5015:5). I den påfølgende debatten om Res. 1706 mente også USA at det er et kollektivt ansvar å skape fred i Darfur, mens Storbritannia viste direkte til Res. 60/1 og gjorde et poeng ut av at Res. 1706 var den første som viste til art. 138 og 139. Britene mente at det alltid har vært «Sudans regjerings hovedansvar å beskytte sin egen befolkning» og at «den i de siste årene ikke har gjort det» (S/PV.5519:3).⁵² Selv om dette nærmest var et «rent»

⁵² «Almost one year ago, the heads of State of the countries members of the Council signed the World Summit Outcome document, noting the responsibility of each United Nations Member State to protect its citizens and the international community's responsibility to assist in this if the State could not provide for such protection alone.

uttrykk for R2P, krevde både Storbritannia og USA at Sudans regjering inviterte FN-styrken resolusjonen hadde åpnet for. Dette kan skyldes at Sudan hadde varslet at de ville motsette seg en FN-ledet intervensjon, og at «intet land, uansett hvor høysinnet det er, er villig til å kjempe seg inn i Darfur», som John Bolton (2007:355) senere skrev. Kravet om samtykke stred uansett med et av ICISS' (2001a:8) viktigste poenger – at om stater forsømmer sitt ansvar, kan verdenssamfunnet intervenere «med eller uten den aktuelle statens samtykke». Selv om landene brukte ansvarsretorikk, kunne det likevel virke som om de ikke følte et ansvar for å beskytte sivilbefolkningen i Darfur.

I tråd med den tradisjonelle suverenitetsforståelsen mente Kina og Russland gjennomgående at Darfur-krisen måtte løses uten bruk av militær makt og i respekt for Sudans suverenitet og territoriale integritet (S/PV.5015:2,6). I debatten om Res. 1706 var Kina positive til at ansvaret for operasjonen ble overført til FN, men understreket at dette krevde Sudans samtykke (S/PV.5519:5). Det samme gjorde Russland, som ikke hadde «prinsipielle innvendinger» mot resolusjonen, men unnlot å stemme i påvente av Khartoums invitasjon (S/PV.5519:8-9). Det er verdt å nevne at begge landene brukte ansvarsretorikk i forbindelse med krisen i Darfur. Sudan har ansvar for å beskytte sivilbefolkning, men en god stund mente Kina og Russland at dette ansvaret fortsatt var ivaretatt, og at det derfor ikke var legitimt å intervenere (Glanville 2011b:469). R2P ble altså brukt som et argument *mot* intervensjon. I debatten om Res. 1706 refererte ikke Kina og Russland til R2P. Det ville være vanskelig å si at Sudan fortsatt hadde ivaretatt sine forpliktelser etter at FNs granskingskommisjon slo fast at det ble begått grove menneskerettsbrudd i landet. At de ikke pekte på det internasjonale samfunns ansvar, og ikke brukte ansvarsretorikk i forbindelse med Res. 1706, kan tyde på at disse landene ikke følte seg forpliktet til å beskytte sivilbefolkningen i Darfur, men brukte R2P «strategisk» for å forhindre intervensjon. I likhet med Frankrike, Storbritannia og USA, virket uansett ikke som om de følte et ansvar til å beskytte sivilbefolkningen i den sudanske provinsen.

Selv om de viste til R2P, tyder Darfur-krisen på at P5 fremdeles mente det ikke forelå et kollektivt plikt til å beskytte. Til tross for at den internasjonale granskingskommisjonen hadde slått fast at det ble begått etnisk rensing og krigsforbrytelser i Darfur, mente Sikkerhetsrådet

The United Kingdom was at the forefront of efforts to secure this. We are very pleased that this is the first Security Council resolution mandating a United Nations peacekeeping operation to make an explicit reference to this responsibility. It has always been, and it remains, the primary responsibility of the Government of the Sudan to ensure the security of its own citizens. Over the past few years, it manifestly has not done so.»

likevel det var nødvendig med Sudans samtykke for å gripe inn. Dette kravet stred mot R2Ps kanskje viktigste element; at intervensjon ikke forutsetter det kriserammede landets godkjenning. Senere la imidlertid Kina ned betydelige ressurser for å presse Sudans regjering til å invitere en FN-styrke, som den senere gjorde (Glanville 2011b:469). Men i resolusjon 1769, som autoriserte African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID), understreket Sikkerhetsrådet til gjengjeld at det ønsket å samarbeide med Sudans regjering «i full respekt for [landets] suverenitet» (S/RES/1769).⁵³ I tillegg var referansen til R2P utelatt. Selv om det ble beviselig begått grove overgrep i Darfur, ble det klart at landene følte seg forpliktet til å gripe inn eller avstå fra å legge ned veto. Uttalelsene i Darfur-krisen ser ut til å ha gjenspeilet landenes «gamle» oppfatninger av suverenitet. At det foregikk andre alvorlige kriser parallelt med Darfur, for eksempel i Somalia kan bygge oppunder dette poenget. Det kan også være andre årsaker til at de ikke grep inn, og det kreves en grundigere analyse for å avdekke disse.

6.3 Generalforsamlingens debatt i 2009

12. januar 2009 ga FNs generalsekretær Ban ki-Moon (2009) ut rapporten «Implementing the Responsibility to Protect», som var det første omfattende FN-dokumentet om R2P (A/63/677). Selv om konseptet hadde blitt påberopt i flere kriser på 2000-tallet, var det fremdeles uenighet om hva konseptet faktisk innebar (Bellamy 2010:146-148). Rapporten var således et forsøk på å klargjøre R2Ps innhold. Generalsekretæren fremstilte R2P som et konsept som hviler på tre pilarer. Den første pilaren omhandler statenes ansvar for å beskytte sivile fra folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten, den andre omhandler det internasjonale samfunns ansvar å bistå statene i dette arbeidet før kriser bryter ut, mens den tredje pilaren omhandler det internasjonale samfunns ansvar for å iverksette «betimelige og resolute» tiltak for å beskytte sivile mot de overnevnte folkerettsbruddene om staten ikke klarer det selv.

Mellom 23. og 28. juli 2009 møttes Generalforsamlingen for å diskutere Bans rapport. Her ga delegatene enda sterkere uttrykk for å forstå suverenitet som ansvar enn før. Men debatten reflekterte også tradisjonelle og individuelle forståelser av suverenitet. I perioden etter at FN vedtok Res. 60/1 i 2005, prøvde flere land å nedtone betydningen av resolusjonen, og mange

⁵³ «*Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, unity, independence and territorial integrity of Sudan, and to the cause of peace, and expressing its determination to work with the Government of Sudan, in full respect of its sovereignty, to assist in tackling the various problems in Darfur, Sudan.* »

stilte spørsmål ved om verdenssamfunnet i det hele tatt hadde blitt enige om prinsippet (Bellamy 2009). Da Ban lanserte rapporten sin, minnet Frankrike om at R2P både ble nevnt i Res. 1674 og Res. 1706 og «derfor eksisterer allerede» (A/63/PV.97:9). Det dreide seg ikke lenger om å definere konseptet, men å implementere det. Som i diskusjonen om Sudan, mente Frankrike også nå at det internasjonale samfunn har et ansvar for å beskytte. R2P «er ikke komplett uten den tredje pilaren, som gir [konseptet] full mening – at det internasjonale samfunn reagerer når en av de fire overgrepene (folkemord, etnisk rensing, krigsforbrytelser eller forbrytelser mot menneskeheten) begås, eller er i ferd med å begås», påpekte Frankrike (A/63/PV.97:10).⁵⁴ Også Storbritannia mente at R2P ble definert og anerkjent i 2005 og at utfordringen nå var å sette konseptet ut i livet. De nevnte imidlertid ikke R2Ps internasjonale element (A/63/PV.97:7,17).⁵⁵ USA gjentok at stater må være *rede* til å bruke militær makt om stater forsømmer sitt ansvar, den samme formuleringen de benyttet i 2005 (A/63/PV.97:18). Frankrike, USA og Storbritannia var fortsatt positive til R2P, men kun Frankrike mente at suverenitet også innebærer et kollektivt ansvar.

På samme måte som i diskusjonene om Res. 60/1, Res. 1674 og Darfur argumenterte Kina for at stater har det primære ansvaret for å beskytte egen befolkning og at andre land bør bistå dem. I siste instans er det uansett vertsstaten, ikke verdenssamfunnet, som bærer hovedansvaret. «Dette følger av suverenitets-prinsippet» og «implementeringen av R2P må ikke gå på bekostning av dette prinsippet», påpekte de (A/63/PV.98:23).⁵⁶ Som et ekko av debatten om Kosovo ti år tidligere, mente Kina at verden har gjennomgått dyptgripende forandringer, men at FN-paktens formål og prinsipper fortsatt er gyldige. R2P må ikke tolkes vilkårlig eller misbrukes, og humanitære intervensjoner må være i tråd med Paktens bestemmelser og utføres i respekt for statene som berøres av dem. Avslutningsvis påpekte Kina at R2P fremdeles er et konsept uten legale implikasjoner (A/63/PV.98:24). Dette gjorde også Russland et poeng ut av. R2P har *ikke* tilført folkeretten noe nytt, mente de. I likhet med Kina mente Russland at hovedansvaret for å beskytte er den aktuelle statens og at det

⁵⁴ «the responsibility to protect would not be complete without the third pillar, which gives it its full meaning — that is, the international community's reaction when one of the four crimes is being or is about to be committed.»

⁵⁵ «Four years ago, at the World Summit, UN member states unanimously agreed that sovereignty comes with responsibility, and that states have a particular obligation to protect their populations from such atrocities as genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity.»

⁵⁶ «First, the Government of a given State has the primary responsibility to protect the citizens of that country. The international community can provide assistance, but the protection of the citizens ultimately depends on the Government of that State. This is in keeping with the principle of State sovereignty. [...] [t]he implementation of the responsibility to protect should not contravene the principle of state sovereignty and the principle of non-interference in the internal affairs of States.»

internasjonale samfunnets rolle er å bistå på fredelig vis. Om dette viser seg å være utilstrekkelig og sivile utsettes for folkemord, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskerettighetene og etnisk rensing, åpnet Russland likevel for intervensjon (A/63/PV.100:12).⁵⁷ Med tanke på at russerne hadde vært negative til R2P tidligere, særlig i forbindelse med Res. 1647, kom denne tilsynelatende sterke tilslutningen til R2P overraskende på mange. Men Russland uttrykte samtidig bekymring over at R2P har et «enormt potensial til å forandre» og at konseptet kan komme til å forme internasjonale relasjoner og folkeretten.⁵⁸ Derfor kreves det stor varsomhet om konseptet skal implementeres, noe tiden uansett ikke er moden for. De etterlyste dessuten en enda tydeligere klargjøring av hva R2P faktisk er (A/63/PV.100:12). Til tross for disse reservasjonene var det mange som oppfattet Kina og Russlands uttalelser som en gryende tilslutning til konseptet (Hehir 2012:51; Bellamy 2010:148). Da Sikkerhetsrådet vedtok Res. 1674 hadde Kina og Russland prøvd å nedtone betydningen av art. 138 og 139. Til tross for sin avmålthet, virket de i 2009 likevel mer positivt innstilt til R2P enn før.

6.4 Oppsummering – status før Libya

Etter at ICISS lanserte «Responsibility to Protect» i 2001, var det Frankrike og Storbritannia som ga sterkest uttrykk for å oppfatte suverenitet som ansvar for å beskytte. Under debatten i 2005 stilte de to landene seg positive til konseptet, selv om de betvilte at det kunne skape den politiske oppslutningen intervensjon forutsetter. Deres uttalelser i debattene kan tyde på en gradvis internalisering av idéene ICISS prøvde å skape oppslutning om i 2011. Likevel viste deres krav om samtykke i forbindelse med Darfur at de ikke nødvendigvis følte seg forpliktet til å gripe inn i spesifikke krisesituasjoner, selv om det også kan ha vært praktiske årsaker til kravet om samtykke. USA gjorde det på sin side klart at alle land har ansvar for å beskytte sin befolkning, men at dette ansvaret ikke automatisk overføres til verdenssamfunnet om statene forsømmer det. De så fortsatt på humanitær intervensjon som en rett, og ikke en plikt. Kina og Russland avviste heller ikke R2P kategorisk og påpekte ved flere anledninger at det er statenes ansvar å beskytte sin egen befolkning. Men svært sjelden argumenterte de for at det

⁵⁷ «when peaceful means prove to be inadequate and the State is manifestly not in a position to protect its population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, any intervention by the international community should be of an exceptional nature and fully compliant with international law [...]»

⁵⁸ «The concept of the responsibility to protect has enormous potential for change. Its development and implementation could significantly shape key trends that will determine the future of the entire system of international relations and the international rule of law.»

også foreligger en internasjonal plikt til å beskytte sivile. Videre hadde Sikkerhetsrådet fortsatt ikke autorisert en eneste humanitær intervensjon mot viljen til en fungerende stat, og Kinas innsats for at Sudan skulle invitere UNAMID, tilsa at de fortsatt ville gå lang for å ivareta sine tradisjonelle prinsipper.⁵⁹

Selv om noen av landene hadde sluttet seg til og muligens også internalisert noen av ICISS' idéer, var det ikke sikkert at Frankrike, USA, og Storbritannia ville gripe inn i neste humanitære krise, eller at Kina og Russland ikke ville nedlegge veto om den kriserammede staten ikke samtykket. Dette var en av grunnene til at Libya-intervensjonen i 2011 vakte så stor oppsikt og interesse. Her blokkerte ikke Kina og Russland Res. 1973, til tross for at regjeringen i landet motsatte seg intervensjon. Frankrike, USA og Storbritannia intervenerte på sin side svært hurtig. Fordi resolusjonen inneholdt en eksplisitt referanse til R2P, kunne det virke som om det var ICISS' tankegods de handlet på grunnlag av. Hvorvidt så var tilfelle, diskuteres i neste kapittel.

⁵⁹ I 2008 intervenerte Russland i Georgia for å beskytte den russiske befolkningen i Sør-Ossetia. De mente det ble begått folkemord i landet, og påberopte R2P. I ettertid er det imidlertid enighet om at det ikke ble begått så alvorlige brudd mot sivilbefolkningen som russerne ville ha det til (Bellamy 2010:151). Ifølge Christina Badescu og Thomas Weiss (2010) kan slik feilaktig bruk av R2P bidra til å klargjøre hva konseptet består av. Hendelsen viser likevel at suverenitetsforståelser er idealtyper og at land ikke alltid handler i tråd med hva idealtypen skulle tilsi – Russland, som forsvarer en tradisjonell suverenitetsforståelse, intervenerte uten Georgias samtykke. Men er likevel diskutert om intervensjonen primært humanitær (Bellamy 2010:151).

7 Libya (2011)

Urolighetene i Libya startet 15. februar 2011, da demonstranter og sikkerhetsstyrkene til landets mangeårige leder, Muammar al-Gaddafi, barket sammen i byen Benghazi.⁶⁰ Opptøyene var del av en større demonstrasjonsbølge i Midtøsten og Nord-Afrika, populært kalt «Den arabiske vår», som startet i Tunis ved juletider året før. Inspirert av begivenhetene i nabolandene øynet de libyske demonstrantene muligheten til å ta et oppgjør med korrupsjonen, undertrykkelsen og maktmisbruket som preget Gaddafis styre. Opprøret spredte seg raskt til landets største byer og ble forsøkt slått ned med brutale virkemidler fra regimets side. Menneskerettighetsgrupper varslet om grove overgrep mot sivilbefolkningen, om forsvinninger, vilkårlige fengslinger og henrettelser av fanger og ubevæpnede regimekritikere (HRW 2011). Det kom dessuten meldinger om at regjeringen brukte stridsvogner, snikskyttere, kampfly og leiesoldater mot demonstrantene (Kirkpatrick og Fahim 2011a; 2011b; 2011c). Flere diplomater, offiserer og soldater hoppet av og sluttet seg til opprørerne. Sammen dannet de Det nasjonale overgangsrådet (NTC), som 5. mars 2011 erklærte at det var det libyske folks rettmessige representant. Etter hvert som opprørsstyrkene ble sterkere, eskalerte situasjonen til full borgerkrig.

7.1 Sikkerhetsrådets Resolusjon 1970 og 1973

FN fordømte raskt voldshandlingene i Libya. Generalsekretær Ban ki-Moon mente at Gaddafi-regimets påståtte bruk av helikoptre og krigsfly mot demonstranter utgjorde «alvorlige folkerettsbrudd» (FN 2011a). En gruppe FN-eksperter oppfordret libyske myndigheter å stanse «massakren» og definerte Gaddafi-regimets handlinger som «forbrytelser mot menneskeheten» (OHCHR 2011). I en felles uttalelse fordømte Sikkerhetsrådet voldsbruken, undertrykkelse av fredelige demonstranter og uttrykte sorg over dem som hadde mistet livet. I tillegg minnet de libyske myndigheter om deres ansvar for å beskytte sivile (FN 2011c). 26. februar 2011 vedtok Sikkerhetsrådet enstemmig Resolusjon 1970. En utløsende årsak var at Gaddafi i en TV-tale truet med at han ikke kom til å vise «kakerlakkene og rottene», som han kalte demonstrantene, nåde (BBC 2011a). Lignende retorikk ble brukt under folkemordet i Rwanda, og i lys regimets behandling av demonstrantene, var det mange som fryktet at Gaddafi skulle gjøre alvor av truslene. Res. 1970 var en Kapittel VII-resolusjon som utelukkende omhandlet den humanitære situasjonen

⁶⁰ Det finnes flere måter å skrive «Gaddafi» på. I denne oppgaven brukes NTBs stavemåte.

inne i Libya. Sikkerhetsrådet fordømte de «grove og systematiske menneskerettsbruddene» og avviste enstemmig «volden mot sivilbefolkningen, som er tilskyndet fra høyeste nivå i den libyske regjeringen» (S/RES/1970). I tillegg ble det påpekt at Libyas regjering har *ansvar* for å beskytte befolkningen. Sikkerhetsrådet innførte forbud mot eksport, import og frakt av våpen og relatert materiell til Libya, mot salg av militært utstyr som kunne brukes til intern undertrykkelse, reiseforbud, påbud om frysing av og et forbud mot å tilgjengeliggjøre midler til personer knyttet til Gaddafis regime. I tillegg innklagde Sikkerhetsrådet situasjonen i Libya for Den internasjonale straffedomstolen (ICC).

Hverken sanksjoner eller truslene om rettsforfølgelse dempet konflikten og 12. mars 2011 fordømte Den arabiske liga (LAS) i Res. 7360 Gaddafi-regimets bruk av kampfly, artilleri og andre tunge våpen mot befolkningen (UN S/2011/137). LAS oppfordret Sikkerhetsrådet å etablere en flyforbudssone over Libya og trygge soner for å beskytte sivilbefolkningen. Det samme gjorde Den islamske konferanse (OIC) og Samarbeidsrådet for de arabiske statene i Gulfen (GCC) (Bellamy 2011:266). FN fulgte oppfordringene 17. mars 2011. I Res. 1973 definerte Sikkerhetsrådet den humanitære situasjonen i Libya som en trussel mot freden og autoriserte en flyforbudssone med hjemmel i Kapittel VII. FNs medlemsland fikk tillatelse til å ta «nødvendige midler i bruk» («all necessary measures») for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder som sto i fare for å bli angrepet. Våpenembargoen, beslaglegning og frysing av midler og reiseforbudet ble også utvidet. Sikkerhetsrådet viste nok en gang til den libyske regjeringens ansvar å beskytte befolkningen (S/RES/1973).⁶¹

7.2 «Operation Unified Protector» og regimeendring

19. mars 2011 iverksatte Frankrike, USA og Storbritannia en luft- og sjøoperasjon mot libyske regjeringsstyrker og militære installasjoner.⁶² Fra 23. mars til 31. oktober ble det fløyet 26.500 tokt over Libya (NATO 2011). «Operation Unified Protector», som operasjonen ble døpt, ble ledet av NATO, men Sverige, Qatar, De forente arabiske emirater, Jordan og Marokko deltok også i intervensjonen. Selv om Res. 1973 kun autoriserte etableringen av flyforbudssoner, ble det etter hvert tydelig at målet også var å hjelpe opprørerne med å styrte Gaddafi. Dette ga ikke Res. 1973 eksplisitt autorisasjon til. Den NATO-ledede koalisjonen argumenterte imidlertid for at det ikke var mulig å effektivt beskytte sivile uten å fjerne

⁶¹ «*Reiterating* the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians.»

⁶² For en kronologisk gjennomgang av krisen, se The Guardian (2011).

regimet som sto bak overgrepene. I en kronikk i The New York Times argumenterte Nicolas Sarkozy, David Cameron og Barack Obama (2011) for at Res. 1973s mandat er å beskytte sivile, men at utviklingen i Libya har vist at det «er umulig å forestille seg en fremtid for Libya med Gaddafi ved makten» og at «det er utenkelig at noen som har prøvd å massakrere sitt eget folk, kan være del av en fremtidig regjering». ⁶³

Ifølge Payandeh (2012:363) kan regimeendring ha vært legalt som *middel* om resolusjonen tolkes ekspansivt, men dette var imidlertid omstridt. At regimeendring også ble fremstilt som et *mål* i seg selv, gjorde intervensjonen enda mer kontroversiell. I et møte i Paris to dager etter at Res. 1973 ble vedtatt, erklærte USA, Frankrike, Storbritannia at de respekterte Libyas «suverenitet og territorielle integritet», men også at de ville hjelpe libyerne med å realisere sine politiske ambisjoner og å etablere demokratiske institusjoner (Reuters 2011a). Det samme ble gjentatt da statene møttes på ny i London 29. mars 2011, hvor Frankrikes president Nicolas Sarkozy og Storbritannias statsminister David Cameron mente det var viktig å respektere Libyas suverenitet, men at det er umulig for libyerne å bestemme over sin egen fremtid med Gaddafi ved makten. «Det sittende regimet har mistet sin legitimitet. [Gaddafi] må derfor gå umiddelbart. Sammen må vi bidra til å gi dem en ny start», formante de (Cameron og Sarkozy 2011). ⁶⁴ Hensikten var ikke bare å beskytte sivile, men også aktivt tilrettelegge for demokratisering (Payandeh 2012:363). ⁶⁵ Kontroversen om regimeendring er først og fremst viktig for å forstå Kina og Russlands holdning til Libya-intervensjonen, som det redegjøres for i avsnitt 7.3.2.

⁶³ «Our duty and our mandate under U.N. Security Council Resolution 1973 is to protect civilians, and we are doing that. It is not to remove Qaddafi by force. But it is impossible to imagine a future for Libya with Qaddafi in power.[...] It is unthinkable that someone who has tried to massacre his own people can play a part in their future government. »

⁶⁴ «The London conference will bring the international community together to support Libya's transition from violent dictatorship and to help create the conditions where the people of Libya can choose their own future. In the words of the Arab League resolution, the current regime has completely lost its legitimacy. Qadhafi must therefore go immediately. [...] Like all other peoples, they have the right freely to choose their leaders. We must unite to help them make a new beginning »

⁶⁵ Dette var ikke hva ICISS' hadde i tankene da utviklet R2P. I rapporten innrømmet kommisjonen at det kunne være nødvendig å redusere regimet kapasitet til å skade sivile for å kunne beskytte dem på en effektiv måte. ICISS (2001a:35) utelukket eksempelvis ikke okkupasjon, men understreket at territoriet i så fall må tilbakeføres så snart det lar seg gjøre. I supplementet til ICISS-rapporten argumenterer Robert Weiss og Don Hubert at det ikke alltid er mulig å beskytte sivile gjennom en kort militær kampanje (ICISS 2001b:141). Effektiv beskyttelse *krever* i visse tilfeller regimeendring. Målet med slike intervensjoner kan ikke være å skaffe seg kortsiktige politiske eller økonomiske fordeler, mente de, men utelukkende å beskytte sivile. Men hverken ICISS eller Weiss og Hubert mente at regimeendring var et mål i seg selv. R2P var ikke et forsøk på fremme et bestemt styresett, men tvert imot å avpolitiser/-ideologisere humanitære intervensjoner. ICISS foreslo et sett folkerettsbrudd alle stater kunne mene påberopte reaksjon. Om disse overgrepene ble utført av et tyrannisk regime, var irrelevant. Det var folkerettsbruddene, ikke styreformene, som legitimerer intervensjon.

7.3 Et sammenfall av suverenitetsforståelser?

For tilhengere av «Responsibility to Protect» (R2P) var Libya-intervensjonen oppsiktsvekkende, da den tilsynelatende oppfylte The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) to mål. Ved å skape en kollektiv ansvarsfølelse kunne de forebygge prinsipielle veto og forplikte stater til å forhindre eller stanse grove overgrep. I Libya kunne det virke som om begge målene ble nådd. For det første blokkerte ikke Russland og Kina Res. 1973, til tross for at Libya motsatte seg intervensjon. Stater med en tradisjonell suverenitetsforståelse er som nevnt motstandere intervensjoner uten det kriserammede landets samtykke, og Kina og Russland hadde aldri autorisert en humanitær Kapittel VII-operasjon uten at dette kriteriet var oppfylt (Glanville 2012:1; Bellamy og Williams 2011:825). For det andre var Frankrike, USA og Storbritannias intervensjon som nevnt usedvanlig resolutt (Dunne og Gifkins 2011:515; Welsh 2011:1). Siden Res. 1973 vektla «den libyske regjeringen ansvar for å beskytte Libyas befolkning» – en eksplisitt referanse til R2P – virket det som om mange mente det var R2P som hadde forhindret vetobruk og generert viljen til å gripe inn (S/RES/1973). Det kunne altså virke som om ICISS hadde klart å forene land med ulike suverenitetsforståelser i et felles ansvar.

At R2P var nevnt i resolusjonen, betyr ikke nødvendigvis at statene følte seg forpliktet til å beskytte den libyske sivilbefolkningen. Det faktum at Res. 1973 kun peker på Libyas, og ikke det internasjonale samfunns ansvar, kan tyde på at Sikkerhetsrådets medlemsland fremdeles ikke hadde internalisert alle idéene ICISS' prøvde å skape enighet om i 2001. For å avgjøre om Libya-intervensjonen faktisk markerte et sammenfall av landenes suverenitetsforståelser, må to kriterier være oppfylt. For det første må Frankrike, Storbritannia og USA ha intervenert fordi de følte seg forpliktet til det. I så fall uttrykte de en forståelse av «suverenitet som ansvar for å beskytte» fremfor en individuell suverenitetsforståelse. For det andre må Kina og Russland ha bestemt seg for ikke å nedlegge veto fordi de følte seg forpliktet til å avstå. De må altså ha uttrykt en forståelse av «suverenitet som ansvar for å beskytte» fremfor en tradisjonell suverenitetsforståelse. Er kriteriene oppfylt, markerte Libya-intervensjonen et sammenfall. Er de ikke det, det markerte den ikke et sammenfall. Under vurderes landenes syn på Libya-intervensjonen i tur, for å avgjøre om disse kriteriene er oppfylt.

7.3.1 Frankrike, Storbritannia og USA

Frem til 2011 var Frankrike, sammen med Storbritannia, landet i Sikkerhetsrådet som hadde gitt sterkest inntrykk av å forstå suverenitet som ansvar for å beskytte. Dette inntrykket ble forsterket i løpet av Libya-intervensjonen. I debatten om Res. 1970 sa utenriksminister Alain Juppé eksplisitt at resolusjonen vektlegger «alle staters ansvar for å beskytte sin egen befolkning og det internasjonale samfunns ansvar for å intervenere når statene ikke ivaretar sin plikt» (S/PV.6491:5).⁶⁶ Dette var nærmest en ordrett gjengivelse av ICISS-rapporten. Muligens for å fremheve at konseptet var nevnt i resolusjonen, mente han at Res. 1970 «kan innlede en ny æra [...] for det internasjonale samfunn (S/PV.6491:5).⁶⁷ Da Res. 1973 – som Frankrike utarbeidet i samarbeid med USA og Storbritannia – ble vedtatt, gjentok Juppé at den libyske regjeringen har ansvar for å beskytte sin egen befolkning *og* at andre stater bærer et sekundært ansvar. I lys av overgrepene i Libya mente han at det var nødvendig å gripe inn raskt for å ivareta disse forpliktelsene. «Ansvaret som hviler på våre skuldre blir tyngre for hver dag som går», påpekte Juppé (S/PV.6498:3, min kursiv).⁶⁸ I en pressekonferanse etter voteringen presiserte han på ny at «noen ganger er [verdenssamfunnet] nødt til å aksle sitt ansvar» (Juppé 2011).⁶⁹ Frankrikes uttalelser i voteringsfasen var nærmest et «rent» uttrykk for R2P og tyder på at de var i ferd med å gjøre ICISS' idéer til sine egne.

Etter at operasjonen var i gang, handlet Frankrikes uttalelser hovedsakelig om regimeendring. Men de fortsatte også å bruke ansvarsretorikk. Etter at ICCs sjefsaktor Luis Moreno Ocampo hadde underrettet Sikkerhetsrådet om situasjonen i Libya 4. mai 2011, argumenterte FN-ambassadør Gérard Araud for at «når en regjering angriper sivilbefolkningen istedenfor å beskytte den, [...] har det internasjonale samfunn et ansvar for intervenere og beskytte sivile» (S/PV.6528:13).⁷⁰ Dette gjentok han da Sikkerhetsrådet en uke senere diskuterte beskyttelse av sivile i krig. «Sikkerhetsrådet har *et ansvar* for å intervenere og stanse grove brudd mot [...] menneskerettighetene. Det er *det* vi gjorde i Libya», mente Araud (S/PV.6531:24, min

⁶⁶ «The text, unanimously adopted today, recalls the responsibility of each State to protect its own population and of the international community to intervene when States fail in their duty.»

⁶⁷ «A wind of liberty has arisen south of the Mediterranean. The Security Council had to meet this date with history on the side of the Libyan people. That is the historic significance of the vote this evening — a vote that we hope will open, beyond Libya, a new era for the international community as a whole.»

⁶⁸ «We do not have much time left. [...]. Every hour and day that goes by increases the burden of responsibility on our shoulders. »

⁶⁹ «There are times when you have to shoulder your responsibilities. I think doing nothing would have disastrous consequences»

⁷⁰ «When a Government attacks civilian populations instead of protecting them, [...] the international community has a responsibility to intervene and to protect civilians»

kursiv).⁷¹ På samme måte som Ban ki-Moon, omtalte Nicolas Sarkozy (2011) Res. 1973 som R2Ps «store gjennombrudd» i sin årlige tale til det franske diplomatkorpsset. Han trakk linjer tilbake til toppmøtet i 2005 og hevdet at Frankrike hadde bidratt sterkt til å få konseptet innlemmet i Res. 60/1. Sarkozy mente at «ved å samle Sikkerhetsrådet i Libya, har vi for første gang gitt liv til [...] R2P». ⁷² Da Sikkerhetsrådet holdt åpen debatt om beskyttelse av sivile i konflikt i november 2011, mente Frankrike nok en gang at ansvaret for å beskytte er den aktuelle statens, men at dette ansvaret overføres til Sikkerhetsrådet når den ikke makter eller ønsker å ivareta det (S/PV.6650:19). ⁷³ De gjentatte referansene til R2P, både i voterings- og implementeringsfasen, kan tyde på at Frankrike oppriktig mente at suverenitet innebærer ansvar for stater og for verdenssamfunnet.

Storbritannia la ikke like stor vekt på «ansvar» som Frankrike, selv om også de brukte R2P-retorikk. I debatten om Res. 1970 presiserte FN-ambassadør Mark Lyall Grant at resolusjonen krever full respekt for menneskerettighetene og understreket at det internasjonale samfunn «står ved det libyske folks side» (S/PV.6491:2). Men han sa ingenting om en internasjonal forpliktelse til å intervenere om overgrepene fortsatte. Det gjorde derimot utenriksminister William Hague, som 3. mars 2011 argumenterte for at «det internasjonale samfunn må si at vi har et *ansvar å beskytte* [libyerne]» og at «vi ikke kan tillate at disse overgrepene finner sted» – et tydelig uttrykk for R2Ps internasjonale element (BBC 2011b, min kursiv). ⁷⁴ I forbindelse med Res. 1973 presiserte Lyall-Grant at hensikten med resolusjonen er å beskytte sivile, men heller ikke her brukte han ansvarsretorikk (S/PV.6498:4). Selv om Storbritannia ønsket å beskytte Libyas sivilbefolkning, er det uklart om de følte seg forpliktet til å gjøre det. Sammenlignet med Frankrike, var ikke britene like konsekvente i bruken av «R2P-språk».

Dette endret seg ikke i løpet av intervensjonen. I Sikkerhetsrådets debatt i mai 2011 mente Storbritannias viseambassadør til FN, Philip Parham, at beskyttelse av sivile «har fått en ny betydning i løpet av Den arabiske våren» og at «Sikkerhetsrådet var berettiget til å gripe inn»

⁷¹ «First, when grave violations of international humanitarian and human rights law, war crimes and crimes against humanity are committed, it is the responsibility of the Security Council to intervene to end them. That is what we did in Libya. »

⁷² «By rallying the Security Council on [Côte d'Ivoire and Libya] we fleshed out for the first time a principle of action that France succeeded in getting adopted by the UN in 2005: the responsibility to protect. »

⁷³ «The responsibility to protect civilians belongs first, we all know, to national Governments. But when they do not fulfill that duty, and when serious violations of international humanitarian law and human rights [...] it is then the duty of the Security Council to intervene to protect civilian populations. »

⁷⁴ «we have a responsibility to protect people and we are not going to allow atrocities to take place»

i Libya (S/PV.6531:8).⁷⁵ Selv om uttalelsen kan tolkes som en indirekte referanse til R2P, sa ikke Parham eksplisitt at verdenssamfunnet er pålagt å gripe inn i slike situasjoner. Det gjorde derimot David Cameron (2011) da han i Generalforsamlingen 22. september 2011 argumenterte for at «FN har et ansvar for å konfrontere regimer som undertrykker sitt eget folk».⁷⁶ Han impliserte dessuten at stater verdens stater, ved å signere menneskerettsavtaler, må gripe inn for å beskytte disse rettighetene. «FN må vise at vi kan stå samlet, ikke bare i fordømmelsen av slike overgrep, men også ved å handle på en måte som lever opp til FNs grunnleggende prinsipper og som møter menneskers behov, uavhengig hvor de befinner seg», mente Cameron.⁷⁷ Videre understreket han at «vi alltid må være forsiktige når det gjelder et lands interne anliggender», men at «vi kan ikke la det være en unnskyldning til å forholde oss likegyldige i møte med et regime som (...) undertrykker, torturerer og dreper fredelige mennesker som ønsker å bli hørt».⁷⁸ Som i voteringen, var Storbritannia også i implementeringsfasen sporadiske i bruken av ansvarsretorikk. Dette kan være tilfeldig variasjon, men det virket uansett som om Storbritannia ikke hadde internalisert ICISS' idéer i like stor grad som Frankrike.

USAs posisjon minnet om den de hadde før 2011. Første gang president Barack Obama (2011a) uttalte seg om situasjonen i Libya, 23. februar 2011, understreket han at USA støtter «det libyske folks universelle rettigheter, herunder ytringsfriheten og muligheten til å bestemme sin egen skjebne» og at den libyske regjering, som alle andre regjeringer, «har et ansvar å avstå fra vold, tillate humanitær assistanse og å respektere folkets rettigheter» (min kursiv).⁷⁹ Hvorvidt verdenssamfunnet er forpliktet til å intervenere om Libya forsømmer dette ansvaret, sa han ingenting om. I debatten om Res. 1970 refererte også FN-ambassadør Susan Rice til R2Ps nasjonale element. Demonstrasjonene reflekterer det libyske folks ønske

⁷⁵ «Civilian protection has taken on a new significance in recent months as worrying security situations and reports of human rights abuses in a number of countries continue to attract worldwide attention. Such situations warrant decisive action by the United Nations and the wider international community»

⁷⁶ «Here at the UN, we have a responsibility to stand up against regimes that persecute their people.»

⁷⁷ «You can sign every human rights declaration in the world, but if you stand by and watch people being slaughtered in their own country when you could act, then what are those signatures really worth? The UN has to show that we can be - not just united in condemnation, but - united in action acting in a way that lives up to the UNs founding principles and meets the needs of people everywhere »

⁷⁸ «Here at the UN, we have a responsibility to stand up against regimes that persecute their people. [...] Of course we should always act with care when it comes to the internal affairs of a sovereign state. But we cannot allow this to be an excuse for indifference in the face of a regime that week after week arrests, intimidates, tortures and kills people who are peacefully trying to make their voices heard. »

⁷⁹ «Like all governments, the Libyan government has a responsibility to refrain from violence, to allow humanitarian assistance to reach those in need, and to respect the rights of its people.»

om å realisere sine «fundamentale friheter», mente hun (S/PV.6491:3). Rice la til «Libyas ledere vil holdes ansvarlige for å ha brutt disse rettighetene og for ikke å ivareta *sitt grunnleggende ansvar for sitt eget folk*» (S/PV.6491:3, min kursiv).⁸⁰ Selv om hennes påfølgende formulering om at «det internasjonale samfunn *ikke vil tolerere* overgrep mot sivile», kan tolkes som en referanse til det internasjonale samfunns ansvar, nevnte heller ikke Rice eksplisitt R2Ps internasjonale element. USA holdning til Res. 1970 og 1973 markerte derfor ingen vesentlig forskjell fra den de hadde før 2011. Også den gang vektla USA det nasjonale, ikke det internasjonale ansvaret.

Dagen etter at Res. 1973 ble vedtatt, henviste Barack Obama riktignok også til R2Ps internasjonale dimensjon. I en kunngjøring sa han seg «stolt over at [USA] deltar i en koalisjon av partnere og allierte som er *rede* til å ta *sitt ansvar for å beskytte det libyske folk*» (Obama 2011b, min kursiv). I sin mest omfattende tale om Libya-intervensjonen, 28. mars 2011, gjorde presidenten det likevel klart at Libya var et «unikt tilfelle» og at USA ikke kom til å bruke militær makt i alle humanitære kriser. «Gitt kostnadene og risikoen ved intervensjon, må vi alltid veie våre interesser og behovet for handling», sa han (Obama 2011c).⁸¹ Men «i dette spesifikke landet – Libya – på dette spesifikke tidspunktet, sto vi overfor voldsbruk av skremmende omfang. Vi hadde en unik mulighet til å forhindre dette [...] uten å sette amerikanske styrker på bakken». Gjennom hele 2000-tallet hadde USA presisert at de *ikke* ville gripe inn hver gang et land forsømte sitt ansvar for å beskytte. Selv om USA i Generalforsamlingen i 2009 og i debatten om Res. 1973 antydte at grove folkerettsbrudd påkaller kollektiv reaksjon, presiserte Obama nok en gang at han ikke anså beskyttelse av sivile som et internasjonalt ansvar, men noe stater selv kan velge å gjøre. Dette stred med ICISS' idé om en positiv plikt til å gripe inn i ekstreme situasjoner.

I sin tale i Generalforsamlingen 21. september 2011 erklærte presidenten at Res. 1973 og Operation Unified Protector illustrerer «hvordan FN er ment å fungere – nasjoner som står

⁸⁰ «The Security Council has acted today to support the Libyan people's universal rights. [...] Libya's leaders will be held accountable for violating these rights and for *failing to meet their most basic responsibilities* to their people. » (min kursiv).

⁸¹ «It's true that America cannot use our military wherever repression occurs. And given the costs and risks of intervention, we must always measure our interests against the need for action. But that cannot be an argument for never acting on behalf of what's right. In this particular country – Libya – at this particular moment, we were faced with the prospect of violence on a horrific scale. We had a unique ability to stop that violence: an international mandate for action, a broad coalition prepared to join us, the support of Arab countries, and a plea for help from the Libyan people themselves. We also had the ability to stop Qaddafi's forces in their tracks without putting American troops on the ground. »

samlet for fred og sikkerhet, og individer som krever sine rettigheter» (Obama 2011d).⁸² «Alle mennesker er født frie og like hva gjelder anstendighet og rettigheter», argumenterte han, og disse rettighetene «er det *statens ansvar å beskytte*» (min kursiv). Nok en gang var det nasjonale, og ikke verdenssamfunnets ansvar som ble vektlagt. I Sikkerhetsrådet debatt om beskyttelse av sivile i konflikt 9. november 2011, refererte også Susan Rice implisitt til R2P. Med henvisning til Libya og Res. 1973 mente at hun at FN har kommet langt i å «operasjonalisere beskyttelsesnormer» (S/PV.6650:20). Men heller ikke hun ga uttrykk for at USA følte seg ansvarlig for å gripe inn når et land har forsømt sitt ansvar å beskytte. Amerikanernes holdning til Libya markerte med andre ord ingen vesentlig endring fra debattene på 2000-tallet. Selv om ordbruken varierte, tydet ikke deres uttalelser på at de så det som en plikt å intervenere hver gang sivile ble utsatt for grove overgrep.

Konklusjon

Utover 2000-tallet var Frankrike ett av landene som ga sterkest uttrykk for å forstå suverenitet som ansvar for å beskytte. Deres uttalelser i Libya-intervensjonen, både i debatten om resolusjonene og i løpet av selve intervensjonen, ga inntrykk av at de var i ferd med å internalisere ICISS' idéer. USA hadde også samme syn på humanitære intervensjoner som de hadde før 2011 – alle stater har ansvar for å beskytte sin egen befolkning, men dette ansvaret overføres ikke automatisk til verdenssamfunnet om det forsømmes. I tråd med en individuell suverenitetsforståelse så de fortsatt på humanitære intervensjoner som en rett, ikke en plikt. Storbritannias holdning var mer tvetydig. De refererte sporadisk til R2P, men viste sjelden til konseptets internasjonale element. Samlet ga de tre landene et forbeholdent uttrykk for R2P, og det var bare Frankrike som konsekvent viste til verdenssamfunnets ansvar. De andre kunne virke som at de fremdeles anså humanitære intervensjoner som en rett, ikke en plikt. Det første kriteriet er med andre ord bare delvis oppfylt.

7.3.2 Kina og Russland

Det virket heller ikke som om Kinas syn hadde endret seg nevneverdig fra tidligere kriser. I debattene på 2000-tallet hadde Kina hovedsakelig uttrykt en tradisjonell forståelse av suverenitet, noe de fortsatte med i diskusjonen om Res. 1970 og 1973. Allerede 2. mars 2011 gjorde FN-ambassadør Li Baodong det klart at «Libyas suverenitet, uavhengighet og

⁸² «This is how the international community is supposed to work -- nations standing together for the sake of peace and security, and individuals claiming their rights.»

territorielle integritet respekteres», «uenigheter må løses politisk» og «Sikkerhetsrådet og det internasjonale samfunn må lytte til og respektere arabiske og afrikanske lands synspunkter» (Kinas FN-delegasjon 2011a). Kina stemte riktignok for Res. 1970 av bekymring for den humanitære situasjonen i landet. De krevde at volden måtte opphøre, men sa ingenting om hvordan dette skulle skje (S/PV.6491:3). Da Kina avsto fra å stemme over Res. 1973, presiserte de at «Sikkerhetsrådet bør følge FN-pakten og folkerettslige normer, respektere Libyas suverenitet, uavhengighet og territorielle integritet og løse krisen på fredelig vis» (S/PV.6498:10). 83 FN-ambassadør Li Baodong forholdt seg tvilende til den delen av resolusjonen som omhandlet maktbruk og understreket at det var de «unike omstendighetene rundt situasjonen i Libya» som gjorde at Kina ikke nedla veto. Denne formuleringen, som også ble brukt i Somalia, kan ses som et forsøk på å begrense operasjonens presedensverdi og gjenspeilet en tradisjonell suverenitetsforståelse. Kinas beslutning om å godkjenne resolusjonen er uansett verdt å merke seg, da de frem til 2011 hadde krevd samtykket til det kriserammede landet. Men det var ingenting i deres uttalelser som tydet på at de avsto fra å stemme fordi de følte et ansvar for Libyas befolkning. Retorikken var den samme som før.

At Libya ikke markerte noen vesentlig endring i Kinas suverenitetsforståelse, ble understøttet av landets holdning til selve intervensjonen. Innledningsvis var Kina bekymret for at bombingene gikk ut over sivilbefolkningen i Libya, men etter hvert som det ble klart at målet også var å styrte Gaddafi, ble kritikken mer prinsipiell (Reuters 2011b). I forbindelse med Res. 1970 impliserte de at overgrepene i Libya angikk verdenssamfunnet, men da Sikkerhetsrådet kom sammen 4. mai 2011, mente FN-ambassadør Li Baodong derimot at krisen var et indre anliggende som libyerne må løse selv (S/PV.6528:9-10, min kursiv). Han argumenterte for at verdenssamfunnet må «respektere Libyas «suverenitet, uavhengighet, enhetlighet og territorielle integritet» og kritiserte intervensjonsmaktene for «vilkårlige fortolkninger av Sikkerhetsrådets resolusjoner» Kina vektlegger en restriktiv lesing av slike resolusjoner, påpekte han (S/PV.6528:9-10). FN-ambassadøren utdypet kritikken da Sikkerhetsrådets diskuterte beskyttelse av sivile en uke senere. Her presiserte han at humanitære intervensjoner må være «forenelig med FN-paktens prinsipper og formål» (S/PV.6531:20). Dette var ikke bare en kritikk av måten «Unified Protector» ble gjennomført på, men også humanitære intervensjoner generelt. De ga heller ikke på noe tidspunkt inntrykk av at å oppfatte suverenitet som ansvar. I Sikkerhetsrådets debatt om beskyttelse av sivile i

⁸³ «China has always emphasized that [...] the Security Council should follow the United Nations Charter and the norms governing international law, respect the sovereignty, independence, unity and territorial integrity of Libya and resolve the current crisis in Libya through peaceful means.»

krig 10. mai 2011, gjorde Li Baodong det tvert imot klart at stater har ulike syn på R2P og at Generalforsamlingen derfor bør fortsette diskusjonene om dette temaet (S/PV.6531:20). Med det indikerte han således at Kina fortsatt ikke hadde sluttet seg til konseptet.

Utenriksminister Yang Jiechi (2011) ga heller ikke inntrykk av å oppfatte situasjonen i Libya annerledes enn tidligere kriser. I Generalforsamlingen 26. september 2011 argumenterte han for at «alle land, store som små, rike eller fattige, er likestilte medlemmer av det internasjonale samfunn» og at «alle lands suverenitet derfor bør respekteres». Han presiserte deretter at det er opp til hvert enkelt land å håndtere sine egne utfordringer og at Kina «motsetter [seg] *enhver* innblanding i et annet lands indre anliggender, uavhengig av middel og unnskyldning», et tydelig uttrykk for den tradisjonelle suverenitetsforståelsen (Jiechi 2011, min kursiv). Dette var det motsatte av hva ICISS' prøvde å skape konsensus om, at verdenssamfunnet er forpliktet til å gripe inn i ekstreme situasjoner.

Da Sikkerhetsrådets debatterte beskyttelse av sivile i konflikt i november 2011, var ikke Li Baodong like skeptisk til R2P som Jiechi hadde vært. FN-ambassadøren mente at beskyttelse av sivile i krig først og fremst er den aktuelle statens ansvar, og om andre land vurderer å gripe inn, må det skje «i respekt for ikke-innblandingsprinsippet og landets territoriale integritet, enhet og suverenitet» (S/PV.6650:24-25). Dette var samme retorikk de hadde benyttet ved tidligere anledninger og ingen kategorisk avvisning av humanitære intervensjoner, forutsatt at de hadde vertsstatens godkjenning. Men det var også en klar beskjed om at Kina ikke kom til å autorisere nye intervensjoner uten at samtykke med det første. Avslutningsvis gjorde Baodong det klart at de motsatte seg regimeendring, særlig regimeendring som ikke var instrumentell, men som fremsto som et mål i seg selv. Humanitære intervensjoner «må ikke ha politiske motiver», presiserte han. Selv om Kina ikke motsatte seg Res. 1973, gjenspeilet reservasjonene i voteringen og holdningen til intervensjonen en tradisjonell suverenitetsforståelse. De ga ikke inntrykk av å føle seg forpliktet til å beskytte Libyas befolkning i debatten om Res. 1973. Det gjorde de ikke i implementeringsfasen heller.

I voteringen lå Russlands uttalelser tettere opp mot de britiske og amerikanske enn de kinesiske. I debatten rundt Res. 1970, krevde FN-ambassadør Vitalij Tsjurkin at Libyas stridende parter må respektere menneskerettighetene, og han mente at hensynet til menneskerettighetene var grunnen til at Russland støttet resolusjonen (S/PV.6491:4). I likhet med Kina avsto Russland fra å stemme om Res. 1973, men deres reservasjoner var ikke like prinsipielle som de kinesiske. Tsjurkin gjorde tvert imot et poeng ut av at Russland har

samme syn på menneskerettighetene som Sikkerhetsrådets øvrige medlemmer, men at den beste måten å beskytte disse på, var å få i stand en umiddelbar våpenhvile (S/PV.6498:8). I visshet om at Frankrike, USA og Storbritannia sannsynligvis ville benytte seg av mandatet i Res. 1973, erklærte Tsjurkin at ansvaret for sivile tap utelukkende må tas av dem som gjennomfører intervensjonen. Selv om Russland sa seg bekymret for den humanitære situasjonen i Libya og ikke hadde prinsipielle innvendinger mot Res. 1973, ga de heller ikke uttrykk for å føle seg ansvarlige for Libyas sivilbefolkning.

Det gjorde de heller ikke etter at intervensjonen var i gang. I likhet med Kina, ble Russland raskt kritiske til måten «Unified Protector» ble utført på. Allerede 21. mars beskrev statsminister Vladimir Putin Res. 1973 som et «middelaldersk rop på korstog» og at den «i praksis tillater intervensjon i en suveren stat». Han så på resolusjonen som «et uttrykk for amerikansk politikk», som etter intervensjonene i Serbia, Irak og Afghanistan var i ferd med å bli «en stabil trend». «Nå er det Libyas tur, nok en gang under dekke av å beskytte sivile», mente Putin (RIA Novosti 2011a). Han modererte seg senere, men var likevel kritisk til den lettheten som hadde preget beslutninger om maktbruk de siste årene (RIA Novosti 2011b). Putins anklager uttrykte en tradisjonell suverenitetsforståelse, men var riktignok ikke helt representative for Russlands posisjon. For å forsvare avgjørelsen om ikke å blokkere Res. 1973, gjorde president Dimitrij Medvedev (2011) det klart at Libya i utgangspunktet må løse problemene sine selv, men at Gaddafi-regimets overgrep «er helt uakseptable».

Utover i krisen forble Russlands holdning til Libya-intervensjonen uklar. Men deres kritikk var uansett ikke like prinsipiell som Kinas. Det virket som om de var først og fremst skeptiske til måten til denne konkrete operasjonen ble gjennomført på, ikke til humanitære intervensjoner generelt. Da Gaddafis residens i Tripoli ble angrepet i mai 2011, understreket eksempelvis utenriksminister Sergeij Lavrov at flyforbudssonen ikke autoriserte bombing av sivile bakkemål. Men han hadde ingen innvendinger utover det (RIA Novosti:2011c). Putin fortsatte på sin side å anklage intervensjonsmaktene. Etter angrepet på Gaddafis residens, sa han seg «måløs» og kritiserte «det såkalte siviliserte samfunn» for å ha konspirert mot «et lite land» (RIA Novosti 2011d, RIA Novosti 2011e).⁸⁴ Han antydte at NATO var drevet av andre motiver enn de humanitære: «Libya har de største oljeressursene og de fjerde største gassforekomstene i Afrika. Er det disse intervensjonsmaktene vil ha tilgang til?» (RIA

⁸⁴ «When the whole of so-called civilized society gangs up on one small country, destroying infrastructure that has been built over generations, is it good or bad? Personally I do not like it. »

Novosti 2011f).⁸⁵ Tsjurkin fremsatte en lignende anklage i Sikkerhetsrådet 4. mai. 2011, hvor han mente at beskyttelse av sivile ikke må undergraves av «alternative agendaer» (S/PV.6531:9). Disse uttalelsene gjenspeilet tydelig frykten for misbruk som kjennetegner en tradisjonell forståelse av suverenitet.

Under G8-møtet i Deauville 26. og 27. mai 2011, virket det derimot som om russerene uttrykte en moderat form for suverenitet som ansvar. I møtets slutterklæring, som Russland signerte, ble det presisert at Libyas regjering ikke hadde «ivaretatt sitt ansvar for å beskytte [...] befolkningen» og dermed «hadde mistet all legitimitet» (G8 2011:18).⁸⁶ Referansen til R2P ble imidlertid moderert ved at «[G8-landene] fortsatt støtter Libyas suverenitet, uavhengighet, territorielle integritet og enhet» (G8 2011:18). Siden dette var en felleserklæring, er det usikkert hvor genuin Russlands tilslutning egentlig var. Kort tid senere sa likevel Medvedev at han sto inne for det som ble vedtatt på G8-møtet: «Gaddafi har mistet all legitimitet og må gå», mente han (RIA Novosti 2011g).⁸⁷ Men nå refererte han ikke til R2P. At Medvedev satte spørsmålsteget ved Gaddafis legitimitet er likevel verdt å merke seg, siden «legitimitet» i denne sammenhengen omhandler forholdet mellom folk og regime, et forhold tradisjonelle stater anser som et indre anliggende. Medvedevs uttalelser ga med andre ord uttrykk for en individuell fremfor en tradisjonell suverenitetsforståelse. `

Men presidenten kritiserte riktignok NATOs forsøk på å aktivt fjerne Gaddafi fra makten. I et omfattende intervju med Financial Times 19. juni 2011 var Medvedev svært skeptisk til måten Libya-resolusjonen ble implementert på. Da han ble spurt om Syria, hvor det på det tidspunktet hadde brutt ut full borgerkrig, gjorde han det klart at han *ikke* kom til å støtte en resolusjon som lignet Res. 1973. Ifølge Medvedev var Res. 1973 en «god resolusjon som ble omgjort til et verdiløst papirstykke» og at om han hadde visst hva den innebar i praksis, ville han blokkert resolusjonen (FT 2011).⁸⁸ Videre understreket han at Russland forutsetter at Sikkerhetsrådets resolusjoner tolkes bokstavelig, ikke ekspansivt. «Om resolusjonen autoriserer flyforbudssoner, er det snakk om flyforbudssoner og ikke noe mer», sa Medvedev.

⁸⁵ «Libya has the biggest oil resources in Africa and the fourth largest gas resources. It raises the question: isn't that the main object of interest to those operating there. »

⁸⁶ «Qadhafi and the Libyan government have failed to fulfill their responsibility to protect the Libyan population and have lost all legitimacy. He has no future in a free, democratic Libya. He must go. »

⁸⁷ «The world community no longer sees him as the Libyan leader...if you saw the (G8) declaration, it says that Gaddafi's regime has lost its legitimacy. He must go. »

⁸⁸ «...what I am not ready to support is a dead-ringer for Resolution 1973 on Libya, because I am firmly convinced that a good resolution was turned into a scrap of paper to cover up a pointless military operation. In any case, if my counterparts had asked me then to abstain at the least so that they could bomb various targets in Libya, I would have certainly issued different instructions to our diplomats in the United Nations.»

Presidenten virket som om han delte intervensjonsmaktenes ønske om å beskytte sivile, og mente også at Gaddafi burde gå. Men det måtte være mulig å håndheve flyforbudssonene uten regimeendring, og å styrte Gaddafi måtte libyerne gjøre selv. Han avviste med andre ord ikke humanitære intervensjoner kategorisk, men kritiserte måten denne spesifikke operasjonen ble utført på. Om han så det som et kollektivt ansvar å beskytte sivile, sa han ingenting om.

I de påfølgende debattene om Libya, fortsatte Russland å påpeke at humanitære intervensjoner må gjennomføres i tråd med folkeretten. I sin tale til FNs Generalforsamling 27. september 2011 påpekte utenriksminister Sergeij Lavrov (2011:6-7) at NATO-landenes fortolkning av Res. 1973 var uakseptabel, da den bidrar til «å undergrave FNs autoritet og forårsake mer sivil lidelse». ⁸⁹ Respekt for folkeretten er overordnet når stater ønsker å beskytte sivile i konflikt. Slik «styrkes også det folkerettslige fundamentet internasjonale relasjoner er bygget på», presiserte Lavrov. ⁹⁰ I sitt innlegg i Sikkerhetsrådet 9. november 2011 Vitalij Tsjurkin at maktbruk kun er akseptabelt om den har Sikkerhetsrådets godkjenning og er i tråd med FN-pakten. Forsøk på å manipulere et FN-mandat er uakseptabelt, uavhengig av intensjon. Misbruk undergraver arbeidet med å beskytte sivile og prestisjen til dem som utfører slike aksjoner, setter Sikkerhetsrådet i en uklar posisjon og reduserer muligheten til å gjenta slike aksjoner i lignende situasjoner (S/PV.6650:24).

Konklusjon

Russlands uttalelser var mer tvetydige enn Kinas. Tidvis uttrykte de en sterk tradisjonell suverenitetsforståelse, tidvis en individuell suverenitetsforståelse. I forbindelse med Res. 1973 hadde ikke Russland prinsipielle innvendinger, men i løpet av krisen fremsatte de også tradisjonelle anklager mot humanitære intervensjoner. Det virket likevel som om de først og fremst var kritiske til måten «Unified Protector» ble gjennomført på enn til slike aksjoner generelt. Kinas syn på Libya-intervensjonen gjenspeilet gjennomgående en tradisjonell suverenitetsforståelse, både i voterings- og implementeringsfasen. Hverken i debatten om

⁸⁹ «the actions by the outside forces must be based on full respect for international law and be instrumental to the search for a political settlement between the authorities and the opposition. The attempts to go beyond the UN SC mandate are unacceptable, since they undermine its authority, and multiply the suffering of innocent civilians. »

⁹⁰ «In this context, it seems quite pertinent that the States and regional organizations commit themselves to strictly complying with the existing norms of international law [...], in order to protect civilians during the armed conflicts. This step that further enhances the existing legal basis of international relations would contribute to the strengthening of regional and global security in its modern multidimensional interpretation.»

Res. 1973 eller «Operation Unified Protector» uttrykte Russland og Kina en forståelse av suverenitet som ansvar for å beskytte. Det andre kriteriet er med andre ord ikke oppfylt.

7.4 Oppsummering, drøfting og konklusjon

Selv om Res. 1970 og 1973 var oppsiktsvekkende, tyder gjennomgangen på at Sikkerhetsrådets medlemmer stort sett hadde samme syn på suverenitet i 2011 som de hadde tidligere. USA mente fortsatt at alle land har ansvar for å beskytte sin egen befolkning, men at dette ansvaret ikke automatisk overføres til verdenssamfunnet når det forsømmes. Storbritannia refererte kun sporadisk til R2P, både i voteringen og i debatter, og etterlot heller ikke noe inntrykk av å føle seg forpliktet til å gripe inn i Libya. Frankrike virket derimot som om de så på beskyttelse av sivile som et kollektivt ansvar. Både i voterings- og implementeringsfasen viste de til R2Ps internasjonale aspekt, noe som kunne tyde på at de hadde gjort ICISS' idéer til sine egne. Kina og Russland la ikke ned veto, til tross for at Libya motsatte seg Res. 1973. Men Kina presiserte til gjengjeld at resolusjonen var et unntak, og hverken de eller Russland ga inntrykk av å føle seg forpliktet til å beskytte sivile i slike situasjoner. Det gjorde de heller ikke når operasjonen var i gang. Dette tyder på at det ikke var konvergerende suverenitetsforståelser som forklarer Libya-intervensjonen.

Suverenitetsforståelser legger føringer på adferd. Som jeg diskuterte i metodekapitlet, er også andre ideer og kontekst relevant for å forklare hvorfor stater velger å intervenere. Ifølge Alex Bellamy (2011:265) var det sannsynligvis et sammenfall av tilfeldige faktorer som forklarer hvorfor Kina og Russland ikke blokkerte Res. 1973 og Frankrike, USA og Storbritannia implementerte den så resolutt. For det første var Gaddafis advarsler uvanlig grove og eksplisitte. Ord som «kakerlakker» og «rotter» lød som et ekko av hatpropagandaen i Rwanda i 1994, og utløste oppriktig frykt for at han skulle gjøre alvor av truslene. For det andre ga den raske utviklingen av Libya-krisen en følelse av at situasjonen var akutt, en følelse som ikke ga rom for den gradvise tilnærmingen Kina og Russland sannsynligvis ville foretrukket (Bellamy 2011:265). For det tredje hadde Kina og Russland gjennom 2000-tallet lagt stadig mer vekt på ønskene til regionale organisasjoner. For eksempel begrunnet de sitt veto mot intervensjon i Zimbabwe og Myanmar i 2008 med at de relevante regionale organisasjonene hadde motsatt seg militær aksjon (Glanville 2012:2). I Libya støttet flere regionale organisasjoner intervensjonen, blant andre LAS, GCC og OIC, noe Kina og Russland la vekt på. For det fjerde var risikoen ved å intervenere i Libya relativt liten. Landet hadde relativt begrenset militær kapasitet og var geografisk enkelt drive luftkrig over, siden

det stort sett består av ørken (Hasler 2012:94; Pape 2012:65-68). For det femte var det ingen av vetomaktene som hadde et «spesielt» forhold til Libya, noe Russland eksempelvis hadde i forbindelse med Syria.

Idéanalysen har naturlige begrensinger både når det gjelder reliabilitet og validitet. Det er ikke sikkert andre forskere vil komme frem til nøyaktig samme funn, og de vil også kunne stille spørsmålstegn ved hvordan idealtypene er konstruert, anvendt og hvilken empiri som er valgt ut. Det vil alltid være en grad av usikkerhet om hva en uttalelse betyr, og ved bruk av idéanalyse vil det alltid være rom for flere tolkninger. Dette er en generell utfordring ved behandling av kvalitativ data. Samtidig er det vanskelig å se for seg en tilsvarende analyse hvor man *ikke* tillater et rom for fortolkning, gitt oppgavens intensjon og fokuset på ideer som vanskelig kan telles eller avleses direkte. På bakgrunn av den teoretiske og metodiske valgene som er gjort i denne oppgaven, kan det tyde på at det var en konstellasjon av tilfeldige faktorer og ikke en internalisering av ICISS' idéer som forklarer hvorfor Res. 1973 ble vedtatt og hurtig implementert. Statenes uttalelser, både i voterings- og implementeringsfasen, indikerer at Libya-intervensjonen *ikke* markerte et sammenfall av suverenitetsforståelsene til Sikkerhetsrådets faste medlemmer. Det underkjenner likevel ikke relevansen av å kartlegge hvilke suverenitetsforståelser som var fremtredende i debatten forut for intervensjonen.

8 Implikasjoner

Andre del av oppgavens problemstilling lyder: *Hvilke implikasjoner har et slikt sammenfall, eller fraværet av et slikt sammenfall, for muligheten til å gjennomføre humanitære intervensjoner i fremtiden?* I forrige kapittel konkluderte jeg med at Libya-intervensjonen ikke innebærer et slikt sammenfall. Gitt at idéer legger føringer på staters adferd og analysen stemmer, kan dette få flere konsekvenser. Kort oppsummert kan det tenkes at Kina og Russland vil fortsette å handle på bakgrunn av en tradisjonell suverenitetsforståelse, og USA, Storbritannia og Frankrike enten vil handle på bakgrunn av en individuell suverenitetsforståelse eller en forståelse av suverenitet som ansvar. For å vurdere hvordan dette vil fortone seg, diskuterer jeg først hvordan Kina og Russland, deretter hvordan Frankrike, Storbritannia og USA, forventes å forholde seg til fremtidige intervensjoner.

8.1.1 Kina og Russland

Land med en tradisjonell forståelse av suverenitet er motstandere av humanitære intervensjoner. De mener at menneskerettsbrudd som regel er et resultat av politiske uenigheter og må løses internt, at slike aksjoner kan misbrukes og kun unntaksvis er folkerettslig forsvarlige. Om foregående intervensjoner styrker motforestillingene, kan det tenkes at disse landene ikke vil autorisere nye slike aksjoner med det første. Både Kina og Russland var kritiske til måten «Operation Unified Protector» ble gjennomført på. I deres øyne ble Resolusjon 1973 nettopp overfortolket og misbrukt av intervensjonsmaktene. Siden 2011 har ikke Sikkerhetsrådet autorisert en humanitær intervensjon mot viljen til den aktuelle staten, og Russland og Kinas foreløpige holdning til konflikten i Syria kan gi et frempek på hvordan de vil stille seg i spørsmål om slike aksjoner i årene som kommer.⁹¹

Hittil (mai 2013) har landene blokkert tre resolusjonsforslag om Syria, 4. oktober 2011, 4. februar 2012 og 19. juli 2012, som USA, Frankrike og Storbritannia utarbeidet (S/PV.6627; S/PV.6711; S/PV.6810). Dette til tross for at forslagene var relativt milde. I det første utkastet ble voldsbruken i Syria fordømt og syriske myndigheter advart om sanksjoner om den ikke opphørte (Garwood-Gowers 2012:389). Her mente Russland at resolusjonen var

⁹¹ Også i forbindelse med Elfenbenskysten i 2011 vedtok Sikkerhetsrådet en Kapittel VII-intervensjon med henvisning til R2P (S/RES/1975). I resolusjonen, som krevde at Laurent Gbagbo gikk og som president til fordel for demokratisk valgte Alassane Outtara, het det: «it is the responsibility of Côte d'Ivoire to promote and protect all human rights and fundamental freedoms,». Ifølge Bellamy og Williams (2011:829-838) hadde imidlertid FN den demokratisk valgte presidentens samtykke.

konfronterende og kunne oppfattes som en trussel mot Syrias suverenitet og territorielle integritet, samt prinsippet om ikke-intervensjon (S/PV.6627:4-5). I voteringen henviste Vitalij Tsjurkin til Libya og sa han fryktet at «Operation Unified Protector» skal fungere som en modell for humanitære intervensjoner i fremtiden. Han mente at NATO hadde bombet sivile mål, bidratt til å eskalere konflikten forverret situasjonen for sivilbefolkningen. Tsjurkin mente også at mange syrere ikke ønsker rask regimeendring, men gradvise reformer (S/PV.6627:4-5). Kina trakk ikke inn Libya-intervensjonen direkte i sin argumentasjon, men deres forsvar for bruken av veto bør likevel ses i lys av denne. De viste respekten for Syrias suverenitet, uavhengighet og territorielle integritet og at enhver intervensjon må være i overensstemmelse med FN-paktens bestemmelser (S/PV.6627:5). Kina fryktet at brudd på disse bestemmelsene kunne få alvorlige konsekvenser for sikkerheten og overlevelsesevnen til svake stater, samt for internasjonal fred generelt. Om Kina og Russland ikke argumenterte mot Res. 1973 av prinsipielle suverenitetshensyn, kunne det med andre ord virke som om Libya-intervensjonen «reaktiverte» landenes tradisjonelle forståelser av suverenitet.

Videre kan det tenkes at Russland og vil være skeptiske til å autorisere humanitære intervensjoner uten det kriserammede landets samtykke for å unngå regimeendring. Siden regimeendring strider mot retten til å bestemme sitt eget politiske system, og heller ikke har hjemmel i FN-pakten, er land med en tradisjonell suverenitetsforståelse prinsipielt imot denne type aksjoner. Libya-intervensjonen reiste spørsmålet om humanitære intervensjoner i tyranniske stater er mulig uten å fjerne regimet som begår overgrepene. Ifølge Kevin Boreham (2011) viste Libya «at R2P har en innebygget defekt» ved at «konseptet ikke kan implementeres uten at regimet som har fremprovosert intervensjonen, fjernes». Denne logikken kan også overføres til intervensjoner som ikke refererer til R2P. Det er riktignok blitt gjennomført intervensjoner for å stanse statlige overgrep tidligere, som *ikke* munnet ut i regimeendring. For eksempel ble flyforbudssonene i Irak på begynnelsen av 1990-tallet håndhevet mens Saddam Hussein fortsatt satt ved makten. Selv om denne operasjonen ikke hadde Sikkerhetsrådets autorisasjon, viser den likevel at det er mulig å etablere flyforbudssoner uten å fjerne regimet som står bak overgrepene.

Ifølge Jennifer Welsh (2011:259) var Res. 1970 og 1973 spesielle ved at de pekte ut «gjerningsmennene». Muammar al-Gaddafi og flere i kretsen rundt ham ble innklaget for Den internasjonale straffedomstolen (ICC) og underlagt sanksjoner. Ifølge Welsh har tidligere Kapittel VII-resolusjoner som regel vært nøytrale og ikke navngitt enkeltpersoner. Samlet kan debatten om regimeendring føre til at Sikkerhetsrådet blir mer uenige om hvordan

resolusjoner skal formuleres, fortolkes og settes ut i livet. Ifølge Bellamy og Williams (2011:847) kan dette innebære at vetomaktene i fremtiden vil kreve mer konkrete resolusjoner, som spesifiserer nøyaktig hva som er målet og hva som ikke er målet, hva slags maktbruk som er lov og hvor lenge mandatet skal vare. I praksis kan det altså bli vanskeligere å utarbeide resolusjoner og implementere dem på en effektiv måte. I det overnevnte intervjuet med Financial Times mente Dimitrij Medvedev at intervensjonsmaktenes brede fortolkning av Res. 1973 var en av grunnene til at han blokkerte en resolusjon om Syria: «En resolusjon som fordømmer volden i Syria, oppfattes plutselig som en autorisasjon til luftangrep. [...] Dette vil jeg ikke ha på samvittigheten», påpekte han (FT 2011).⁹² Dette understøtter Bellamy og Williams hypotese. For å unngå spørsmål om regimeendring kan det også tenkes at de tradisjonelle statene vil bruke diplomatiske krefter på å presse frem samtykke, slik Kina gjorde i Darfur (Davis 2011). Slik vil de også kunne holde sine prinsipper i hevd.

Selv om det ikke var deres viktigste innvending mot «Operation Unified Protector», spekulerte Russland på om intervensjonen var drevet av andre motiver enn det humanitære. Vladimir Putin mente det kunne være tilgang til landets naturressurser intervensjonsmaktenes var ute etter. Andre stater og akademikere har stilt samme spørsmål. Ifølge Mahmood Mamdani (2011) og Terry Macalister (2011) virket det som om tilgangen til olje var drivkraften. Ifølge David Rieff (2011) styrker intervensjonsmaktenes dobbelthet overfor Gaddafi-regimet slike mistanker. Frem til 2011 hadde de lukket øynene for overgrepene i Libya. I 2011 var det tilsynelatende strategisk å gripe inn. Det Rieff ikke nevner, er at Gaddafi aldri hadde fremsatt så grove trusler mot sin egen befolkning som hva han gjorde i 2011. Rieff åpner heller ikke for at statenes suverenitetsforståelser, og følgelig deres syn på hva som er strategisk, kan ha endret seg. Ifølge Bellamy og Williams (2011:848) er det uansett andre lands oppfatning av intervensjonen og ikke «egentlig» motiv som har mest å si for muligheten til å gjennomføre slike operasjoner i fremtiden. Måten intervensjon «Operation Unified Protector» ble gjennomført på, kan ha styrket Kina og Russlands prinsipielle innvendinger mot humanitære intervensjoner og gjort det vanskeligere å gripe inn neste gang.

Russland og Kinas beslutning om å avstå fra voteringen i Libya er likevel viktig å merke seg. Selv om landene hovedsakelig uttrykte en tradisjonell suverenitetsforståelse i 2011, krysset de likevel en terskel ved å autorisere Res. 1973 mot viljen til Libyas regjering.

⁹² «[...] resolutions appear and are interpreted in a broad manner, which is wrong. Therefore, I can tell you frankly that the resolution may state one thing but the resulting actions may be quite different. For instance, the resolution may state that we denounce violence, say, in Syria, and then it will be followed by air attacks. [...] I do not want this to lie on my conscience.»

Utviklingen siden Irak-intervensjonen i 1991 indikerer at disse landene gradvis er blitt mer positive til humanitære intervensjoner. Både i Rwanda og Somalia var de villige til å autorisere Kapittel VII-intervensjoner utelukkende på humanitært grunnlag, noe de ikke hadde gjort tidligere. Under Generalforsamlingen i 2005 skrev de under på at grove menneskerettsbrudd i seg selv kan gi legalitet til Kapittel VII-intervensjoner. Idéer styrkes og internaliseres gjennom praksis, og selv om Russland og Kina i utgangspunktet var kritiske til slike aksjoner, kan de ved å godta resolusjoner som Res. 1973, endre holdning over tid. På sikt kan en slik utvikling gjøre det lettere vedta slike resolusjoner, gitt at de implementeres i tråd med mandatet. Dette gjelder også operasjoner som gjennomføres i R2Ps navn, selv om analysen tyder på at de fleste landene ikke handlet på bakgrunn av dette konseptet i Libya.

8.1.2 Frankrike, USA og Storbritannia

USA, Frankrike og Storbritannia forbeholdne tilslutning til R2P vil også få konsekvenser for muligheten til å gjennomføre humanitære intervensjoner fremtiden. Selv om det bare var Frankrike som ga inntrykk av å føle et kollektivt ansvar, vil også USA og Storbritannia kunne ta til orde for intervensjon når det blir begått overgrep mot sivile. Hittil har de eksempelvis utarbeidet tre resolusjonsforslag vedrørende borgerkrigen i Syria, som alle er blitt blokkert (S/PV.6627; S/PV.6711; S/PV.6810). Gitt at Kina og Russland forblir skeptiske til humanitære intervensjoner, kan USA, Storbritannia og Frankrike tenkes å reagere på ulike måter. Både land stater en individuell suverenitetsforståelse og land som oppfatter suverenitet som ansvar, foretrekker Sikkerhetsrådets autorisasjon for å intervenere. Er Sikkerhetsrådet lammet, står de overfor to alternativer. Enten la være å intervenere, eller intervenere uten FN-mandat. Hva de velger, bestemmes av ulike faktorer, blant andre om risikoen for egne soldater er for stor eller om intervensjonen forverrer situasjonen for sivilbefolkningen. I Syria er president Bashar al-Assad militært sterkere enn det Gaddafi var, Syria har flere våpen, soldater og støttespillere (Hasler 2012:94). Mange frykter også at en intervensjon vil eskalere krisen og forverre situasjonen befolkningen (Rachman 2012). Et alternativ er å støtte opposisjonen istedenfor å gripe inn i selv. For eksempel har Frankrike, Storbritannia og USA vurdert å væpne opprørsstyrkene i Syria, (mens Russland fortsetter å levere våpen til Assad-regimet) (The Independent 2013; Reuters 2013; Landler og Gladstone 2013). Dette kan gjøre det vanskeligere å bli enige om hvordan de skal løse de konkrete krisene (fordi ingen vil gi etter), som igjen kan forsurne samarbeidsmiljøet i Sikkerhetsrådet over tid og svekke Rådets legitimitet.

Videre kan Libya-operasjonen ha svekket intervensjonsmaktene som idébærere – som representanter for den individuelle suverenitetsforståelsen og R2P – og samtidig redusert idéenes mobiliserende kraft (Heinze 2009:124). Ifølge Eric Heinze (2009:125) og Alexander Bellamy (2005:51) ble det eksempelvis vanskeligere for USA og Storbritannia å skape oppslutning om humanitære intervensjoner etter at de fremstilte invasjonen av Irak i 2003 som humanitær. Motstanden Frankrike, Storbritannia og USA har møtt i forbindelse med Syria, kan tyde på at deres legitimitet som idébærere er svekket. Dette gjelder både oppfattet misbruk av «konvensjonelle» humanitære intervensjoner og aksjoner som gjeninnføres i R2Ps navn. Deres tyngde som idébærere, og innflytelsen til idéene de promoterer, bestemmes dessuten av operasjonenes resultat. Om Libya blir konfliktfylt, kan intervensjonsmaktene og deres idéer tape legitimitet. Med andre ord blir det vanskeligere for disse landene å skape oppslutning fremtidige intervensjoner om Libya blir ustabil. For skeptikere beviser uansett operasjoner som «Unified Protector» at det alltid vil være mye usikkerhet knyttet til humanitære intervensjoner, både når det gjelder utføring og utfall (Rieff 2011).

8.2 Konklusjon

Selv om Libya ikke markerte konsensus om ICISS' idéer, har gjennomgangen vist at vetomaktene sjelden avviste R2P kategorisk. Om P5 over tid internaliserer disse idéene, noe det ikke er gitt at de gjør, vil det uansett oppstå uenigheter om hvem, konkret, som må bære ansvaret for å beskytte, og hvordan dette ansvaret best ivaretas. For eksempel var det flere R2P-tilhengere som mente det var uforsvarlig å intervenere i Sudan uten Khartoums samtykke (Glanville 2011a:473). Ulike land vil vurdere risiko og utsikter til suksess forskjellig. Selv om de ikke nedlegger veto av prinsipielle suverenitetshensyn, og selv om de føler seg forpliktet til å gripe inn, vil disse vurderingene avgjøre om intervensjonen faktisk gjennomføres. Gitt at analysen i denne oppgaven stemmer, er ikke dette en aktuell problemstilling ennå. Og det er ikke sikkert at den blir det heller. Normativ endring ingen rettlinjert prosess. Endringens retning og hvilke idéer som blir dominerende i fremtiden, er vanskelig å predikere. I 2011 forsto Sikkerhetsrådets faste medlemmer fremdeles suverenitet på ulike måter, og mye tyder på at den samme uenigheten som rådet på 1900-tallet, vil prege debatten om humanitære intervensjoner i årene som kommer.

Litteraturliste

- Adcock, R. og D. Collier (2001). «Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research». *American political science review*, 95(03), 529-546.
- Andersen, S. (2005). *Case-studier og generalisering*. Fagbokforlaget. Vigmostad & Bjørke AS
- Annan, K. (1999). «Two concepts of sovereignty». *The Economist*, 18 (9).
- Annan, K. (2004). «Risk of genocide remains frighteningly real, secretary-general tells human rights commission as he launches action plan to prevent genocide» Pressemelding 7. april 2004. Lastet ned fra [<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9245.doc.htm>]. Sist besøkt 19. mai 2013.
- Ashley, R. K. (1984). «The poverty of neorealism». *International Organization*, 38(02), 225-286.
- Ayoob, M. (2002). «Humanitarian intervention and state sovereignty». *The International Journal of Human Rights*, 6(1), 81-102.
- Badescu, C. G., & Weiss, T. G. (2010). «Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral?». *International studies perspectives*, 11(4), 354-374.
- Barkin, J. S., og Cronin, B. (1994). «The state and the nation: changing norms and the rules of sovereignty in international relations». *International Organization*, 48, 107-107.
- BBC (2011a). «Libya protests: Defiant Gaddafi refuses to quit». *BBC online*. 22. februar. Lastet ned fra: [<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12544624>]. Sist besøkt 12. mai 2013.
- BBC (2011b). «UK in line with US over Libya, says William Hague». *BBC online*. 3. mars. Lastet ned fra: [<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12638015>]. Sist besøkt 22. april 2013.
- Bellamy, A. J. (2009). *Responsibility to protect: The global effort to end mass atrocities*. Cambridge: Polity.
- Bellamy, A. J. (2010). «The responsibility to protect—five years on». *Ethics & International Affairs*, 24(2), 143-169.
- Bellamy, A. J. (2011). «Libya and the Responsibility to protect: the Exception and the Norm». *Ethics & International Affairs*, 25(03), 263-269.
- Bellamy, A. J., og Williams, P. D. (2005). «The responsibility to protect and the crisis in Darfur». *Security Dialogue*, 36(1), 27-47.
- Bellamy, A. J., og Williams, P. D. (2011). «The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect». *International Affairs*, 87(4), 825-850.

- Bennett, A. og A. L. George (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Berdal, M. (2003). «The UN Security Council: ineffective but indispensable». *Survival*, 45 (2), 7-30.
- Berman, S. (2001). «Ideas, norms, and culture in political analysis». *Comparative Politics*, 33, 231–50.
- Biersteker, T. J., og Weber, C. (1996). *State sovereignty as social construct*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blair, T. (1999). «Doctrine of the International Community». Tale til Chicago Economic Club 22. april 1999. [http://www.pbs.org/newshour/bb/international/jan-june99/blair_doctrine4-23.html]. Sist besøkt 1. april. 2013.
- Bolton, J. (2005). «Letter from Ambassador John Bolton, Permanent Representative of the United States of America to the UN, to the United Nations (30 August 2005)», *Reform the UN.org* [<http://www.reformtheun.org/index.php?moduleuploads&func=downloadfiled=811>] Sist besøkt 15. april 2013.
- Bolton, J. (2007). *Surrender Is Not an Option: Defending America at the United Nations and Abroad*. New York: Threshold Edition.
- Boreham, K. (2011). «Libya and the 'Responsibility to Protect' doctrine.» *ONLINE opinion*. 26. august 2011. [<http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=12522>]. Sist besøkt 30. april 2013.
- Boréus, K, og G. Bergström (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Brown C. (2008). «Human Rights». i Baylis, J., Smith, S., & Owens, P (red.). *The globalization of world politics: An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press. 507-521.
- Buchanan, A., og Keohane, R. O. (2011). «Precommitment Regimes for Intervention: Supplementing the Security Council». *Ethics & International Affairs*, 25(01), 41-63.
- Byers, M. og S. Chesterman (2000). «You, The People: pro-democratic intervention in international law» i Fox, G. H., & Roth, B. R. (red.). *Democratic governance and international law*. Cambridge: Cambridge University Press. 259-292.
- Cameron, D. (2011): «Libya and the Arab Spring shows the UN needs a new way of working not just united in condemnation, but united in action». Tale i FNs Generalforsamling, 22. september 2011. [http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/GB_en.pdf]. Sist besøkt 19. mars 2013.

Cameron, D. og Sarkozy, N. (2011): «Libya: Joint statement by UK Prime Minister and French President». 28 March. Lastet ned fra: [<https://www.gov.uk/government/news/libya-joint-statement-by-uk-prime-minister-and-french-president>]. Sist besøkt 12. mai 2013.

Cameron, D., Obama, B. og N. Sarkozy (2011). «Libyas Pathway to Peace». New York Times. 14. april 2011. Lastet ned fra: [http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?_r=0]. Sist besøkt 15. mai 2013.

Campbell, T. (2008) «Human Rights», i McKinnon, C. (red.). *Issues in political theory*. Oxford: Oxford University Press. 194-218.

Cappelen Damm (2013). *Menneskerettighetserklæringen av 1789 og den amerikanske uavhengighetserklæringen* (2013). Cappelen Damms hjemmesider. [http://historievg3.cappelendamm.no/c308130/tekstoppgave/vis.html?tid=329570&strukt_tid=308130] Sist besøkt 19. mai 2013.

Checkel, J. T. (1998). «The Constructive Turn in International Relations Theory». *World politics*, 50(1), 324-348.

Chesterman, S. (2002). «Legality Versus Legitimacy: Humanitarian Intervention, the Security Council, and the Rule of Law». *Security Dialogue*, 33(3), 293-307.

Contessi, N. P. (2010). «Multilateralism, Intervention and Norm Contestation: China's Stance on Darfur in the UN Security Council». *Security Dialogue*, 41(3), 323-344.

Davis, J. E. (2011). «From Ideology to Pragmatism: China's Position on Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Era». *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 44(2), 217-283.

Deng, M. F. (1996). *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*. Washington, DC: Brookings Institution.

Dunne, T., og Gifkins, J. (2011). «Libya and the state of intervention». *Australian Journal of International Affairs*, 65(5), 515-529.

Eisner, D. (1993). «Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Era». *The Boston University International Law Journal*, 11, 195-226.

Evans, G. J. (2008). *The responsibility to protect: Ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.

Evans, G. og R. Thakur (2013). «Correspondence. Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect». *International Security*, Vol. 37(4), 199–214.

Fearon, J. D., & Laitin, D. D. (2003). «Ethnicity, insurgency, and civil war». *American political science review*, 97(1), 75-90.

Financial Times (2011). «Transcript: interview with President Dmitry Medvedev». *Financial Times online*, 19. juni. Lastet ned fra: [<http://www.ft.com/cms/s/0/4bfa1f38-9a90-11e0-bab2-00144feab49a.html#axzz2NtZTdQ7l>]. Sist besøkt 17. mars 2013.

Finnemore, M. (1996). «Constructing norms of humanitarian intervention». I *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Peter J. Katzenstein (red), ss. 153–85. New York: Columbia University Press.

Finnemore, M. (2003). *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. Cornell University Press.

Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). «Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics». *Annual Review of Political Science*, 4(1), 391-416.

Finnemore, M., og K. Sikkink (1998). «International norm dynamics and political change». *International organization*, 52(4), 887-917.

FN (2011a). «Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General On developments in Libya». Tale av talsperson på vegne av FNs Generalsekretær, Ban Ki-Moon. New York, 21. februar. Lastet ned fra: [<http://www.un.org/sg/statements/?nid=5098>]. Sist besøkt 19. mai 2013.

FN (2011b). «Libya: Security Council, UN officials urge end to use of force against protesters». *FNs pressesenter*. 22. februar. Lastet ned fra: [<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37583&Cr=protests>]. Sist besøkt 19. mai 2013.

FN (2011c). «Secretary-General Says Security Council Action on Libya Affirms International Community's Determination to Protect Civilians from Own Government's Violence». *FNs pressesenter*. Lastet ned fra: [<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sgsm13454.doc.htm>]. Sist besøkt 19. mai 2013.

FN-sambandet (2013) *FN-pakten*. [<http://www.fn.no/content/download/3970/20203/file/FN%20pakten.pdf>]. Sist besøkt 2. mai 2013.

Foreign & Commonwealth Office (2012). *Vetoed Draft Resolutions in the United Nations Security Council 1946-2012*. Lastet ned fra: [<https://www.gov.uk/government/publications/vetoed-draft-resolutions-in-the-united-nations-security-council-1946-2012>]. Sist besøkt 17. april 2013.

G8 (2011) «Deuville G8 declaration renewed commitment for freedom and democracy». 26.-27. mai, Deauville, Frankrike. Lastet ned fra: [http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/deauville-g8-declaration_en.pdf] Sist besøkt 19. mai 2013.

- Garwood-Gowers, A. (2012). «China and the “Responsibility to Protect”: The Implications of the Libyan Intervention». *Asian Journal of International Law*, 1(1), 1-19.
- Glanville, L. (2011a). «The antecedents of ‘sovereignty as responsibility’». *European Journal of International Relations*, 17(2), 233-255.
- Glanville, L. (2011b). Darfur and the responsibilities of sovereignty. *The International Journal of Human Rights*, 15(3), 462-480.
- Glanville, L. (2012). «Intervention in Libya: From Sovereign Consent to Regional Consent». *International Studies Perspectives*. 1–18.
- Grimen, H. (2009): *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hasler, S. (2012). *Explaining Humanitarian Intervention in Libya and Non-Intervention in Syria*. Masteroppgave, Naval Postgraduate School Monterey, California.
- Hehir, A. (2012). *The responsibility to protect: Rhetoric, reality and the future of humanitarian intervention*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hehir, A. (2012). *The responsibility to protect: Rhetoric, reality and the future of humanitarian intervention*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heinze, E. (2009). *Waging Humanitarian War: The Ethics, Law, and Politics of Humanitarian Intervention*. New York: Suny Press.
- Helgesen, V. (1999). *Til krig for menneskerettighetene: legaliteten etter FN-pakten av kollektiv humanitær intervensjon*. Oslo: Institutt for Offentlig Rett.
- Henkin, L. (1999). «Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention» *The American Journal of International Law*, 93(4), 824-828.
- Human Rights Watch - HRW (2011). Libya: «10 Protesters Apparently Executed». *Human Rights Watch*, 18. august. Lastet ned fra: [<http://www.hrw.org/news/2011/08/18/libya-10-protesters-apparently-executed>] Sist besøkt 24. Januar 2013.
- ICISS (The International Commission on Intervention and State Sovereignty) (2001a). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- ICISS (The International Commission on Intervention and State Sovereignty) (2001b). *The Responsibility to Protect. Research, Bibliography Background*. Ottawa: International Development Research Centre.
- IICK (Independent International Commission on Kosovo) (2000). *Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, R. H. (2000). *The global covenant: Human conduct in a world of states*. Oxford: Oxford University Press.

Jiechi, Y. (2011): «Statement by H.E. Yang Jiechi, Minister of Foreign Affairs of the People's Republic of China, at the General Debate of the 66th Session of the UN General Assembly». Tale i FNs Generalforsamling, 26. september 2011. [<http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t862495.htm>]. Sist besøkt 18. mars 2013.

Jintao, H. (2005). «Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity». Tale på FN-toppmøte, 15. september 2005. [<http://www.china-un.org/eng/zt/shnh60/t212915.htm>]. Sist besøkt 21. mars 2013.

Juppé, A. (2011). «Libya Press Conference by the French Minister of Foreign and European Affairs, Mr. Alain Juppé». Tale til pressekorps, 17. mars 2011 [<http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/LIBYA8JUPPE170311.pdf>]. Sist besøkt 22. april 2013.

Kalmo, H., og Skinner, Q. (Red.). (2010). *Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept*. Cambridge University Press.

Ki-moon, B. (2009), «Report of the Secretary General – Implementing the Responsibility to Protect». Rapport presentert i FNs Generalforsamling 12. januar, New York, USA. [<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement>] UN Doc. A/63/677. Sist besøkt 19. mai 2013.

Ki-Moon, B. (2012): «Address to Stanley Foundation Conference on the Responsibility to Protect». Tale til Stanley Foundation Conference, 18 januar. Lastet ned fra: [http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=1433]. Sist besøkt 16. mai 2013.

Kinas FN-delegasjon (2005). «Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reforms». 7. juni]. Lastet ned fra: [<http://www.china-un.org/eng/chinaandun/zzhgg/t199101.htm>]. Sist besøkt 21. mars 2013.

Kinas FN-delegasjon (2011a): «Ambassador Li Baodong Holds Press Conference in His Capacity as President of the Security Council in March». Tale til pressekorps, 2. mars 2011 [<http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t803808.htm>]. Sist besøkt 18. mars 2013.

Kinas utenriksdepartement (2000). «The Iraq Issue». 15. november. Lastet ned fra: [<http://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq/dqzzywt/2633/2639/t15584.shtml>]. Sist besøkt 19. mai 2013.

King, G., Keohane, R. O., og Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

Kirkpatrick, D. og Fahim, K. (2011a). «Qaddafi Forces Violently Quell Capital Protest», *The New York Times online*. 25. februar. Lastet ned fra: [http://www.nytimes.com/2011/02/26/world/africa/26libya.html?pagewanted=all&_r=0]. Sist besøkt 24. Januar 2013.

Kirkpatrick, D. og Fahim, K. (2011b). «Qaddafi Massing Forces in Tripoli as Rebellion Spreads», *The New York Times online*. 25. februar. Lastet ned fra: [http://www.nytimes.com/2011/02/24/world/africa/24libya.html?pagewanted=all]. Sist besøkt 24. januar 2013.

Kirkpatrick, D. og Fahim, K. (2011c). «Qaddafi Forces Hit Back at Rebels», *The New York Times online*. 28. februar. Lastet ned fra: [http://www.nytimes.com/2011/03/01/world/africa/01unrest.html?pagewanted=all]. Sist besøkt 24. januar 2013.

Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton University Press.

Landler, M. og Gladstone, R. (2013). «Obama Considers Expanding Support for Syrian Rebels». *The New York Times online*, 30. april. [http://www.nytimes.com/2013/05/01/world/middleeast/bomb-in-central-damascus.html?pagewanted=all]. Sist besøkt 1. mai 2013.

Lavrov (2011). «Statement by H.E. Mr. Sergey V. Lavrov, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, at the 66th Session of the UN General Assembly». Tale i FNs Generalforsamling 27. september 2011. [http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/RU_en_0.pdf]. Sist besøkt 17. mars 2013.

Lie, J., & Carvalho, B. (2010). «A culture of protection? Perceptions of the Protection of Civilians from Sudan». *Security in Practice*, 7. Oslo: NUPI.

Lund, T. (red) (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

Macallister, T. (2011). «So, was this a war for oil?». *The Guardian online*, 2. september. Lastet ned fra: [http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/sep/02/next-war-libya-one-for-oil]. Lastet ned 30. april 2013.

Malanczuk, P. (1991). «Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War», *The European Journal of International Law*, 2, 114-114.

Malone, D. M. (2002). «Security Council in the Post-Cold War Era: A Study in the Creative Interpretation of the UN Charter». *NYUJ Int'l L. & Pol.*, 35, 487.

Mamdani, M. (2011). «Libya: Politics of humanitarian intervention». Al Jazeera online. 31. mars 2011. [http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/03/201133111277476962.html]. Sist besøkt 24. april 2013.

Medvedev, D. (2011). «Statement by Dmitry Medvedev on the situation in Libya». Kreml 21. mars 2011. Internett. Lastet ned fra: [http://eng.kremlin.ru/news/1933]. Sist besøkt 17. mars 2013.

Nagan, W. P., & Hammer, C. (2004). «Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations», *The Columbia Journal Transnational Law*, 43, 141-189.

- NATO (2011b): «Operation UNIFIED PROTECTOR Final Mission Stats». Presseskriv. 2. nov. 2011. [http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf]. Lastet ned 29. jan. 2012.
- Obama, B. (2011a): «President Obama Speaks on the Turmoil in Libya: "This Violence Must Stop»». 24. februar. Lastet ned fra: [<http://www.whitehouse.gov/blog/2011/02/23/president-obama-speaks-turmoil-libya-violence-must-stop>]. Sist besøkt 19. mai 2013.
- Obama, B. (2011b) «Remarks by the President on the Situation in Libya». 18. mars 2011. Lastet ned fra: [<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/18/remarks-president-situation-libya>]. Sist besøkt 19. mai 2013.
- Obama, B. (2011d): «Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly». 21. september 2011. Lastet ned fra: [<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/21/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>]. Sist besøkt 19. mai 2013
- Obama, B. (2011c): «Remarks by the President in Address to the Nation on Libya». 28. mars 2011. Lastet ned fra: [<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>]. Sist besøkt 19. mai 2013.
- Office of the High Commissioner of Human Rights - OHCHR (2011b). «Libya: "Stop the massacre" - UN experts». Pressemelding 22. februar. Lastet ned fra: [<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10747&LangID=E>]. Sist besøkt 25. januar 2013.
- Pape, R. A. (2012). «When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention». *International Security*, 37(1), 41-80.
- Pattison, J. (2010). *Humanitarian intervention and the responsibility to protect: Who should intervene?* Oxford: Oxford University Press.
- Pattison, J. (2011). «Introduction». *Ethics & International Affairs*, 25(03), 251-254.
- Payandeh, M. (2011). «The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya». *Virginia Journal of International Law*, 52(2), 354-403.
- Peters, A. (2009). «Humanity as the A and Ω of Sovereignty». *European Journal of International Law*, 20(3), 513-544.
- Rachman, G. (2012). «The perilous drift to intervention in Syria». *Financial Times online*. 3. desember 2012. [<http://www.ft.com/cms/s/0/96d2cf8e-3b2d-11e2-b111-00144feabdc0.html#axzz2S1zmEY3G>]. Sist besøkt 1. mai 2013.
- Reus-Smit, C. (2001). «Human rights and the social construction of sovereignty». *Review of International Studies*, 27(4), 519-538.

Reuters (2011a). «Statement from Paris summit on Libya». *Reuters*, 19. mars. Lastet ned fra: [<http://www.reuters.com/article/2011/03/19/libya-summit-text-idUSLDE72I0JY20110319>]. Sist besøkt 25. mars 2013.

Reuters (2011b): «China calls for stability in Libya after attacks». *Reuters*, 20. mars. Lastet ned fra: [<http://www.reuters.com/article/2011/03/20/us-china-libya-idUSTRE72J0G920110320>]. Sist besøkt 18. mars 2013.

Reuters (2013). «France, UK press to lift EU arms ban for Syria rebels». *Reuters*, 22. mars. Lastet ned fra: [<http://uk.reuters.com/article/2013/03/22/uk-syria-crisis-eu-idUKBRE92L0FB20130322>]. Sist besøkt 1. mai 2013.

RIA Novosti (2011a). «Putin likens UN Libya resolution to crusade call». *RIA Novosti*, 21. mars. Lastet ned fra: [<http://en.rian.ru/russia/20110321/163126957.html>]. Sist besøkt 17. mars 2013.

RIA Novosti (2011b). «Putin tones down Libya rhetoric, laments use of force». *RIA Novosti*, 23. mars. Lastet ned fra: [<http://en.rian.ru/russia/20110323/163168280.html>]. Sist besøkt 17. mars 2013.

RIA Novosti (2011c). «Russia urges NATO to lay off Libyan civilian targets». *RIA Novosti*, 25. april. Lastet ned fra: [<http://en.rian.ru/world/20110425/163691507.html>]. Sist besøkt 17. mars 2013.

RIA Novosti (2011d). «Putin slams NATO on Libya attacks». *RIA Novosti*, 26. april 2011. Lastet ned fra: [<http://en.rian.ru/world/20110426/163721016.html>]. Sist besøkt 17. mars 2013.

RIA Novosti (2011e). «Putin says 'dumbfounded' over NATO operation in Libya». *RIA Novosti*, 27. april. Lastet ned fra: [<http://en.rian.ru/russia/20110427/163739739.html>]. Sist besøkt 17. mars 2013.

RIA Novosti (2011f). «Putin says Libyan oil main goal of NATO campaign». *RIA Novosti*, 26. april. Lastet ned fra: [<http://en.rian.ru/world/20110426/163720280.html>]. Sist besøkt 17. mars 2013.

RIA Novosti (2011g). «Gadaffi must step down - Medvedev». *RIA Novosti*, 27. mai. Lastet ned fra: [<http://en.rian.ru/world/20110527/164273970.html>] Sist besøkt 26. mars 2013.

Rieff, D. (2011). «R2P, R.I.P.». *The New York Times online*. 7. november 2011. [http://www.nytimes.com/2011/11/08/opinion/r2p-rip.html?pagewanted=all&_r=0]. Sist besøkt 21. april 2013.

Ruggie, J. G. (1998). «What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge». *International Organization* 52(4), 855-885.

Ruud, M., og Ulfstein, G. (2008). *Innføring i folkerett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sarkozy, N. (2011): «19th Ambassadors' Conference - Speech by Nicolas Sarkozy, President of the Republic». Tale på FN Ambassadørers konferanse, 31. august 2011. Lastet ned fra: [<http://www.franceonu.org/france-at-the-united-nations/un-express-922/article/19th-ambassadors-conference-speech>]. Sist besøkt 26. mars 2011.

Sengupta, K. (2013). «Revealed: Russia's double dealing on arms to Assad regime leaves UK isolated over Syria». *The Independent* 18. februar. Lastet ned fra: [<http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/revealed-russias-double-dealing-on-arms-to-assad-regime-leaves-uk-isolated-over-syria-8500385.html>]. Sist besøkt 1. mai 2013.

Simpson, G. J. (1996). «Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age», *The Stanford Journal of International Law*, 32, 255-287.

Stahn, C. (2007). «Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?». *The American Journal of International Law*, 101(1), 99-120.

Stamnes, E. (2009). Speaking R2P and the Prevention of Mass Atrocities. *Global Resp. Protect*, 1, 70.

Strauss, E. (2009). «Bird in the Hand is Worth Two in the Bush-On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect». *Global Responsibility to Protect*, 1, 291-324.

Sørensen, G. (2001). *Changes in statehood: The transformation of international relations*. New York: Palgrave.

Tesón, F. R. (2005). Ending tyranny in Iraq. *Ethics & International Affairs*, 19(2), 1-20.

Thakur, R. (2011). «R2P, Libya and the International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures». i *The Responsibility to Protect: Challenges & Opportunities in light of the Libyan intervention*. [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6616~v~The_Responsibility_to_Protect__Challenges_and_Opportunities_in_Light_of_the_Libyan_Intervention.pdf] e-International Relations. ss. 12-14. Sist besøkt 19. Mai 2013.

The Guardian (2011): «Timeline: Libya's civil war». *The Guardian*, 19. november. Lastet ned fra: [<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/19/timeline-libya-civil-war>] Sist besøkt 12. mai 2013.

United States Institute of Peace - USIP (2005). «Mitchell-Ginrich Task Force on UN Reform». Lastet ned fra: [http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Safeguarding%20Lives%20Safeguarding%20Human%20Rights%20and%20Ending%20Genocide-0USIP%20Report_June%202005.pdf]. Sist besøkt 19. mai 2013.

Walzer, M. (1980). «The moral standing of states: a response to four critics». *Philosophy & Public Affairs*, 9(3), 209-229.

Weber, M. (1982). «Samfunnsvitenskapenes 'objektivitet'», ss. 159–220 i *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.

Welsh, J. (2011). «Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP». *Ethics & International Affairs*, 25(3), 255-262.

Welsh, J. M. (2010). «Implementing the “Responsibility to Protect”: Where Expectations Meet Reality». *Ethics & International Affairs*, 24(4), 415-430.

Wendt, A. (1992). «Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics». *International organization*, 46(02), 391-425.

Wendt, A. (1994). «Collective identity formation and the international state». *American political science review*, 384-396.

Wheeler, N. J. (2000). *Saving strangers: Humanitarian intervention in international society*. New York: Oxford University Press.

Wiener, A. (2007). «Contested meanings of norms: a research framework». *Comparative European Politics*, 5(1), 1-17.

Yin, R.K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage.

RESOLUSJONER

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 688 (5. april 1991), U.N. Doc. S/RES/688.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 794 (3. desember 1992), U.N. Doc. S/RES/794.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 912 (21. april 1994), U.N. Doc. S/RES/912.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 929 (22. juni 1994), U.N. Doc. S/RES/929.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1160 (31. mars 1998), U.N. Doc. S/RES/1160.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1203 (24. oktober 1998), U.N. Doc. S/RES/1203.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1244 (10. juni 1999), U.N. Doc. S/RES/1244.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1556 (30. juli 2004), U.N. Doc. S/RES/1556.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1564 (18. september 2004), U.N. Doc. S/RES/1564.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1674 (28. april 2006), U.N. Doc. S/RES/1674.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1706 (31. august 2006), U.N. Doc. S/RES/1706.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1769 (31. juli 2007), S/RES/1769.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1970 (26. februar 2011), U.N. Doc. S/RES/1970.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1973 (17. mars 2011), U.N. Doc. S/RES/1973.

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1975 (30. mars 2011), U.N. Doc. S/RES/1975.

FNs Generalforsamlings Resolusjon 60/1 (24. oktober 2005), U.N. Doc. A/RES/60/1.

FNs Generalforsamlings Resolusjon 63/308 (7. oktober 2005), U.N. Doc. A/RES/63/308.

Den Permanente Observatør for den Arabiske Liga, *Brev datert 15. mars 2011 fra den Permanente Observatør for den Arabiske Liga til FN ved Presidenten for Sikkerhetsrådet*, U.N. Doc. S/2011/137

MØTEREFERATER

FNs Sikkerhetsråds 2982. møte *Provisional Verbatim record of the Two Thousand Nine Hundred and Eighty-second meeting* (5. april 1991) S/PV.2982.

FNs Sikkerhetsråds 3145. møte, *Provisional Verbatim Record of the Three Thousand One Hundred and Forty-fifth Meeting*, (3. desember 1992), S/PV.3145.

FNs Sikkerhetsråds 3377. møte, *Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Three Hundred and Seventy-seventh Meeting* (16. mai 1994), S/PV.3377.

FNs Sikkerhetsråds 3868. møte, *Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Eight Hundred and Sixty-eight Meeting* (31 March 1998), S/PV.3868.

FNs Sikkerhetsråds 3937. møte *Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Nine Hundred and Thirty-seventh Meeting* (24. oktober 1998) S/PV.3937.

FNs Sikkerhetsråds 3968. møte *Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Nine Hundred and Sixty-eight Meeting* (21. januar 1999) S/PV.3968.

FNs Sikkerhetsråds 3988. møte *Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Nine Hundred and Eighty-eight Meeting* (24. mars 1999,) S/PV.3988.

FNs Sikkerhetsråds 3989. møte *Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Nine Hundred and Eighty-ninth Meeting* (26. mars 1999) S/PV.3989.

FNs Sikkerhetsråds 3937. møte *Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Nine Hundred and Thirty-seventh Meeting* (24. okt. 1998) S/PV.3937.

FNs Sikkerhetsråds 5015. møte *Provisional Verbatim Record of the Five Thousand and Fifteenth Meeting* (30. juli 2004) S/PV.5015.

FNs Sikkerhetsråds 5040. møte *Provisional Verbatim Record of the Five Thousand and Fourtieth Meeting* (18. september 2004) S/PV.5040.

FNs Sikkerhetsråds 5319. møte *Provisional Verbatim Record of the Five Thousand Three Hundred and Nineteenth Meeting* (9. desember 2005) S/PV.5319.

FNs Sikkerhetsråds 5519. møte *Provisional Verbatim Record of the Five Thousand Five Hundred and Nineteenth Meeting* (31. august 2006) S/PV.5519.

FNs Sikkerhetsråds 6491. møte *Provisional Verbatim Record of the Six Thousand Four Hundred and Ninety-first Meeting* (26. february 2011) S/PV.6491.

FNs Sikkerhetsråds 6498. møte *Provisional Verbatim Record of the Six Thousand Four Hundred and Ninety-eight Meeting* (17. Mars 2011) S/PV.6498.

FNs Sikkerhetsråds 6528. møte *Provisional Verbatim Record of the Six Thousand Five Hundred and Twenty-eight Meeting* (4. Mai 2011) S/PV.6528.

FNs Sikkerhetsråds 6531. møte *Provisional Verbatim Record of the Six Thousand Five Hundred and Thirty-first Meeting* (10. Mai 2011) S/PV.6531.

FNs Sikkerhetsråds 6627. møte *Provisional Verbatim Record of the Six Thousand Six Hundred and Twenty-seventh Meeting* (4. oktober 2011) S/PV.6627.

FNs Sikkerhetsråds 6650. møte *Provisional Verbatim Record of the Six Thousand Six Hundred and Fiftieth Meeting* (9. november 2011) S/PV.6650.

FNs Sikkerhetsråds 6711. møte *Provisional Verbatim Record of the Six Thousand Seven Hundred and Eleventh Meeting* (4. februar 2012) S/PV.6711.

FNs Sikkerhetsråds 6810.møte *Provisional Verbatim Record of the Six Thousand Eight Hundred and Tenth Meeting* (19. juli 2012) S/PV.6810.

FNs Generalforsamling, Femtiredje sesjon, Tredje Komité, *Question of resources for the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the human rights activities of the United Nations*, (25. februar 1999), A/53/PV.85.

FNs Generalforsamling, Sekstiredje sesjon, 97. fellesmøte (23. juli 2009) A/63/PV.97.

FNs Generalforsamling, Sekstiredje sesjon, 98. fellesmøte (24. juli 2009) A/63/PV.98.

FNs Generalforsamling, Sekstiredje sesjon, 100. fellesmøte (28. juli 2009) A/63/PV.100.

Vedlegg

1. I Responsibility to Protect: Sammenfatning (ICISS 2001a: xi-xiii)

Synopsis **THE RESPONSIBILITY TO PROTECT:** **CORE PRINCIPLES**

(1) Basic Principles

A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.

B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.

(2) Foundations

The foundations of the responsibility to protect, as a guiding principle for the international community of states, lie in:

A. obligations inherent in the concept of sovereignty;

B. the responsibility of the Security Council, under Article 24 of the UN Charter, for the maintenance of international peace and security;

C. specific legal obligations under human rights and human protection declarations, covenants and treaties, international humanitarian law and national law;

D. the developing practice of states, regional organizations and the Security Council itself.

(3) Elements

The responsibility to protect embraces three specific responsibilities:

A. The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk.

B. The responsibility to react: to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.

C. The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.

(4) Priorities

A. Prevention is the single most important dimension of the responsibility to protect: prevention options should always be exhausted before intervention is contemplated, and more commitment and resources must be devoted to it.

B. The exercise of the responsibility to both prevent and react should always involve less intrusive and coercive measures being considered before more coercive and intrusive ones are applied.

The Responsibility to Protect: Principles for Military Intervention

(1) The Just Cause Threshold

Military intervention for human protection purposes is an exceptional and extraordinary measure. To be warranted, there must be serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur, of the following kind:

A. large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or

B. large scale 'ethnic cleansing', actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.

(2) The Precautionary Principles

A. Right intention: The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.

B. Last resort: Military intervention can only be justified when every non-military option for the prevention or peaceful resolution of the crisis has been explored, with reasonable grounds for believing lesser measures would not have succeeded.

C. Proportional means: The scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the defined human protection objective.

D. Reasonable prospects: There must be a reasonable chance of success in halting or averting the suffering which has justified the intervention, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction.

(3) Right Authority

A. There is no better or more appropriate body than the United Nations Security Council to authorize military intervention for human protection purposes. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority, but to make the Security Council work better than it has.

B. Security Council authorization should in all cases be sought prior to any military intervention action being carried out. Those calling for an intervention should formally request such authorization, or have the Council raise the matter on its own initiative, or have the Secretary-General raise it under Article 99 of the UN Charter.

C. The Security Council should deal promptly with any request for authority to intervene where there are allegations of large scale loss of human life or ethnic cleansing. It should in this context seek adequate verification of facts or conditions on the ground that might support a military intervention.

D. The Permanent Five members of the Security Council should agree not to apply their veto power, in matters where their vital state interests are not involved, to obstruct the passage of resolutions authorizing military intervention for human protection purposes for which there is otherwise majority support.

E. If the Security Council rejects a proposal or fails to deal with it in a reasonable time, alternative options are:

I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the "Uniting for Peace" procedure; and

II. action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council.

F. The Security Council should take into account in all its deliberations that, if it fails to discharge its responsibility to protect in conscience-shocking situations crying out for action, concerned states may not rule out other means to meet the gravity and urgency of that situation – and that the stature and credibility of the United Nations may suffer thereby.

(4) Operational Principles

A. Clear objectives; clear and unambiguous mandate at all times; and resources to match.

B. Common military approach among involved partners; unity of command; clear and unequivocal communications and chain of command.

C. Acceptance of limitations, incrementalism and gradualism in the application of force, the objective being protection of a population, not defeat of a state.

D. Rules of engagement which fit the operational concept; are precise; reflect the principle of proportionality; and involve total adherence to international humanitarian law.

E. Acceptance that force protection cannot become the principal objective.

F. Maximum possible coordination with humanitarian organizations.